Die geschichtliche Entwicklung des neuzeitlichen Neutralitätsbegriffes

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Würde eines Doktors

der Rechtswissenschaft

der

Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät

der

Martin Luther-Universität

Halle-Wittenberg

vorgelegt von

Martin Horn

Gerichtsreferendar

Berichterstatter: Professor Dr. Wegner.

1936

Druckerei und Verlag wissenschaftlicher Werke Konrad Triltsch
Würzburg

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Die vorliegende Arbeit ist als selbständiges Buch
vom Verlag Konrad Triltsch, Würzburg
zu beziehen.

Inhaltsverzeichnis.

Seite

Der Begriff der Neutralität 1

Die Neutratität in:

der Antike 1

im Mittelalter 3

Die Neuzeit 7

Die Gründe der Entwicklung der Neutralität 7

Die Entwicklung der Neutralität zu Beginn der Neuzeit in der zeitgenössischen Literatur 10

Die praktische Entwicklung der Neutralität in Europa:

Neutralität im Seekrieg 15

Die Neutralität zu Lande 19

Der Begriff der wohlwollenden Neutralität 22

Die Freiheit des neutralen Handels 22

Die Neutralität Amerikas 24

Die 2. Haager Friedenkonferenz von 1907 und die Neutralität . . 28

Die Neutralität im Weltkrieg 31

Neutralität und Völkerbund 35

Nichtmitgliedschaft im Völkerbund und Neutralität 44

Kellog-Pakt und Neutralität 46

Die Neutralität im Völkerrecht der Gegenwart 47

Die Vorteile und Schattenseiten

a) der Neutralität 47

b) des Kollektiv-Systems 50

Ein Vorschlag zur Neuordnung 54

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41544704_0062

Der Begriff Neutralität.

Der Begriff Neutralität verkörpert in sich eine bestimmte Methode zur Vermeidung der Beteiligung am Kriege.

Wenn ein Staat im Falle eines Krieges zwischen zwei oder mehreren anderen Staaten am Kampf nicht teilnimmt, sondern sich statt dessen bemüht, mit jedem Kriegführenden nach Möglichkeit die normalen Vorkriegsbeziehungen aufrechtzuerhalten, so spricht man von ihm als einem neutralen Staat.

Diese Haltung eines Staates hat es natürlich nicht zu allen Zeiten gegeben. Sie hat sich vielmehr erst allmählich unter ganz bestimmten rechtsphilosophischen und politischen Voraussetzungen nach Überwindung einer Reihe von Schwierigkeiten entwickeln können. Es interessiert daher, die verschiedenen Epochen der Geschichte zu durchforschen, um die allmähliche Entstehung dieses Institutes zu verfolgen, seine Wandlungen in Theorie und Praxis zu studieren, um dann am Schluß zu sehen, wie sich die Gegenwart mit der Neutralität der Staaten abfindet und sie beurteilt.

Die Antike.

„Le fait de la neutralité est aussi ancien que la guerre elle-même. De tout temps il y a eu des Etats ne participant pas à la guerre d'autrui. De tout temps aussi il y a eu entre belligérents, et non-belligérents certains rapports régis par des usages variables et par des régles rudimentaires" [1].

Entgegen dieser Feststellung von Politis leugnet die Mehrzahl der völkerrechtlichen Schriftsteller das Vorhandensein des Begriffs Neutralität für das Altertum schlechthin. Dieser krasse Widerspruch läßt sich wohl daraus erklären, daß selbst bis in die heutige Zeit der Begriff Neutralität nicht restlos geklärt und sein Rahmen und Inhalt festgelegt sind, da sich einige der Begriffsmerkmale, sowie die Voraussetzung der Neutralität, nämlich der Begriff Krieg, dauernd in der Entwicklung befinden, so daß jeder neue praktische Fall geeignet ist, auf den Begriff wiederum einzuwirken. So sagt z. B. Kleen: „Aujourd'hui encore, malgré leur importance toujours croissante, leur (la neutralité) détermination fait l'objet de controverses nombreuses" [2].

Wenn man unter dem Begriff Neutralität jedoch einen Staat als in einem gewissen Zustand befindlich versteht, nämlich dem der Nichtanteilnahme an einem Konflikt, so ist doch wohl mit ziemlicher Sicherheit anzunehmen, daß auch dem Altertum eine derartige Haltung eines Staates bekannt war. Es sei denn, man sähe das Altertum als einen bellum omnium contra omnes an, eine Annahme, die sich jedoch für die Zeit, wo unsere Betrachtungen einsetzen sollen, an Hand der Ergebnisse der neuesten Geschichtsforschung kaum rechtfertigen und beweisen läßt.

In die Frage läßt sich überhaupt nur dann etwas Klarheit bringen, wenn die einzelnen bedeutenden Völker der Antike einer kurzen Betrachtung in Bezug auf ihre Einstellung zu anderen Völkern in Kriegszeiten unterzogen

---

[1] Politis, La Neutralité et la Paix, S. 27.

[2] Kleen, a. a. O., S. 1 ff.; Haase, a. a. O., S. 1 ff.

werden, denn gerade die Staaten der Antike sind in ihrer Struktur sowie in ihren politischen Tendenzen voneinander grundverschieden. Man kann die Frage jedoch nicht in Bausch und Bogen damit abtun, daß man sagt, der Antike sei der Begriff Neutralität unbekannt gewesen.

Man kann aber wohl behaupten, daß die Römer als das in rechtlicher und politischer Beziehung produktivste Volk des Altertums erkannten, daß die Stellung derjenigen Staaten, die in einem Zustand der Nichtbeteiligung bei einem Kriege verharrten, eine ständige latente Gefahr für beide Kriegsparteien bildete, denn wer garantierte, daß sie diese Stellung bis zum Ende des Krieges fortsetzten.

Da diese unbeteiligten Staaten ihnen zuweilen sehr gefährlich werden konnten, bildeten sie beizeiten ein anderes, ihnen sicherer scheinendes System der Beziehungen zu dritten Völkern heraus. Sie schlossen Bündnisse mit dem Ziel, die anderen Staaten sich zu verpflichten und sie ganz allmählich in ihre Abhängigkeit zu bringen. „The alliances of Rome, commenced in the first instance on a substantially, or, it may be, apparently, equal basis, were step by step so modified as to transform what were original allies into dependents and subjects. Some of the phases of this transformation are indicated in the Digest and elsewhere by the use of such terms as liberi, fundi, amici, socii, foederali" [3]). Diese Einstellung zu Drittstaaten in Kriegszeiten entspringt wohl letztlich den universalistischen Tendenzen Roms. „With regard to Rome, it may be at once said that her unswerving policy of expansion, of imperial development, of incorporation of other communities was of necessity antagonistic to the recognition of neutrality, either on the part of herself, or on that of other States" [4]). Die Römer waren ein dynamisches, mit realem Blick für politische Dinge begabtes Volk. Der Weg vom unbedeutenden Stadtstaat zum Imperium Romanum führte nicht über die Idee der Gleichberechtigung der der Völkerrechtsgemeinschaft angehörenden Staaten unter Respektierung ihrer Souveränität, wie es der neuzeitliche Neutralitätsbegriff voraussetzt, sondern war bedingt durch das Kraftbewußtsein eines Volkes, das anderen Staaten das Recht des Stärkeren gegenübersetzte.

Ergebnis: „media . . . . nulla via est . . . Romanos aut socios aut hostes habeatis oportet" [5])

Selbstverständlich lassen sich auch für die Epoche der römischen Geschichte Einzelfälle nachweisen, die der Stellung Neutraler ähnlich sind. So zitiert Phillipson deren einige [6]). Man darf aber nicht übersehen, daß es sich bei diesen Beispielen nicht um ein völkerrechtliches Prinzip, sondern um rein geschichtliche Gelegenheitskonstellationen handelt.

Die römische Geschichte in ihrer Gesamtheit bildet eine Kette von Beweisen unneutralen Verhaltens.

Eine andere Haltung nahmen in der Frage der Neutralität die Griechen ein, die man im Gegensatz zu den Römern mehr als ein statisches Volk bezeichnen kann. Obgleich bei ihnen der Begriff Neutralität keineswegs klar und eindeutig feststand, war er ihnen doch bekannt. Auch knüpften sie daran wechselseitige Verpflichtungen. „ . . . the intrinsic conception of neutrality and its main principles were known to, and often put into practice by, the States of Hellas" [7]). Bestimmte Ausdrücke, die von griechischen Schriftstellern wiederholt gebraucht werden, beweisen diese Behauptungen. ἡσυχίαν ἄγειν, ἡσυχά ζειν (sich ruhig verhalten) μηδέτερος, μηδ' ἕτερος, οὐδέτε

3) Phillipson, a. a. O., II, S. 311.
4) Phillipson, a. a. O., Vol. II, S. 311.
5) Livius: XXXII.
6) Phillipson, a. a. O., Vol. II, S. 312.
7) Phillipson, a. a. O., Vol. II, S. 303.

ρος, μηδέ μεθ' ἑτέρων (keiner Partei angehören), οἱ δια μεσου. 'ε χτοῦ μεσου χα Θῆσ θαι (Mittelstellung einnehmende Partei).

Phillipson belegt sie noch mit einer Reihe zutreffender Beispiele aus der griechischen Geschichte, um darzulegen, daß dem griechischen Völkerrecht keineswegs die Neutralität unbekannt war, daß sich im Gegenteil an die neutrale Haltung eines Staates im Laufe der Entwicklung ganz bestimmte Rechte und Pflichten knüpften, wie wir sie im weiteren Verlauf als vorbildliche Neutralitätseinrichtungen kennen lernen werden. So bestand beispielsweise für einen Staat, der mit beiden Kriegführenden in freundschaftlichen Beziehungen stand, die Pflicht, keinem der Kämpfenden etwas zu gestatten, was nicht auch dem anderen gewährt wurde.

Als Neutralitätsbruch wurde es betrachtet, wenn der Neutrale Kriegsvorbereitungen innerhalb seines Territoriums zuließ, einem Kriegführenden Hilfstruppen sandte oder Rekrutierungen auf seinem Gebiet gestattete, taktische Absichten verriet oder gar Truppen durch sein Gebiet marschieren ließ. Flotten der Kriegführenden durften in neutralen Häfen keine weitere Unterstützung erhalten als das, was zur sicheren Ausreise unbedingt notwendig war. All diese Dinge lassen sich mit einer großen Anzahl praktischer Beispiele belegen.

Uns mag genügen, daß die griechische Welt den Begriff Neutralität kannte und unter ihm verstand, daß im Falle eines Krieges die Neutralen sich nicht in den Streit einmischten, und die Kriegführenden von ihnen gleich behandelt werden mußten.

Sogar den alten Indern war die Neutralität nicht unbekannt, wie Viswanatha in seinem Buch „International Law in Ancient India" ausführt. Jedoch sind in diesem Rechtskreis die für die Neutralität herausgebildeten Regeln mit den uns zur Verfügung stehenden Begriffen kaum darzustellen. Ein näheres Verständnis der indischen Auffassung über Neutralität hätte zur Voraussetzung, eine Menge indischer Religions- und Mentalitätserscheinungen zu klären. Das würde jedoch vom Thema zu weit abführen. Es möge daher die Feststellung genügen, daß den alten Indern der Begriff Neutralität nicht fremd war. Im wesentlichen knüpften sie an die neutrale Haltung das Recht, daß der Neutrale seinen Handel mit beiden Kriegsparteien fortsetzen dürfte und die Pflicht, daß keine Lieferungen von für die Kriegsführung nützlichem Material erfolgen solle.

Das Mittelalter.

Während die Antike von keiner einheitlichen Weltanschauung beherrscht wird, welche die Kraft in sich trägt, das seelische Leben des Individuums, sowie das Leben der Völker untereinander zu erfassen und nach seinen Grundlagen auszurichten, ändert sich dieser Zustand im Mittelalter vollständig. Die alles beherrschende Weltanschauung, welche die Menschheits- und Friedensidee mit neuem Gehalt zu füllen und das Staatenleben mit neuen Anschauungen zu beseelen vermochte, war das Christentum.

Das mittelalterliche Europa ist von dem lebendigen Gedanken an ein päpstlich-kaiserliches Universalreich beherrscht. Das hat zur Folge, daß „die dauernde gegenseitige Beobachtung und Berührung der Mächte fehlt; alles ist auf das augenblickliche, politische Bedürfnis, auf gelegentliche Kombinationen eingerichtet, die Gesandtschaften sowohl wie die Beziehungen der Staatshäupter, die Allianzen und die Feindschaften" [1]. Von einer eigentlichen Außenpolitik des mittelalterlichen Reiches kann man kaum sprechen, denn „auswärtige Politik ist im eigentlichen Sinne nur denkbar da, wo der

[1] v. Below, a. a. O., S. 186.

Begriff des souveränen Staates ausgebildet ist. Denn das ist ja ihr Wesen, daß sie die Beziehungen souveräner Staaten zueinander regelt" [2]. Die Doktrin der Souveränität aber konnte sich aus mancherlei Gründen im Mittelalter nicht entwickeln. „A strong doctrine on the „nature" of sovereignty was hindered, theoretically, by the prevalent idea of the dominance of divine and natural over positive law, and by the idea of the so-called mixed form of state; politically by the conflict between Church and State and by the feudal condition prevalent within the State itself. The unfolding of a complete theory awaited the development of the national State" [3].

In diesem System politischer und weltanschaulicher Einstellung blieb selbstverständlich für den Gedanken des neutralen Verhaltens kein Raum. Ein Krieg zwischen zwei Staaten wurde prinzipiell als eine Angelegenheit des Allgemeininteresses betrachtet. Kein Glied der abendländischen Völkergemeinschaft konnte uninteressiert beiseite stehen, wenn durch einen Konflikt die Harmonie der Gemeinschaft getrübt zu werden drohte. Bei kirchlichen Konflikten hatte ein wahrer Christ zu Rom zu stehen, bei Kämpfen gegen Ungläubige forderten Kirche und Staat tätige Hilfe von allen Gläubigen gegen die Ketzerei.

Das ganze Mittelalter hindurch währte die Diskussion über die Frage des gerechten und ungerechten Krieges. Von namhaften Theologen, angetangen bei St. Augustin bis zu Thomas von Aquino, ist zu ihr Stellung genommen worden. Den Kern bildet die Erwägung: inwieweit und innerhalb welcher Grenzen kann der Krieg als ein moralisch zu rechtfertigender Vorgang betrachtet werden.

Die enge Verbindung von kirchlicher Morallehre und Recht im Mittelalter gestattet die Behauptung, daß diese moralisch-theologischen Betrachtungen über den Krieg gleichzeitig auch die Rechtsauffassung über diese Materie darstellten.

Durch die Lösung der Frage unterscheidet sich die christliche Theologie von ihren heidnischen Vorgängern, die im Kriege letzthin nichts anderes sahen als ein Instrument, das zum Wechsel in der Welt der Dinge entscheidend beitrug. Suarez kennzeichnet den Unterschied zwischen heidnischer und christlicher Stellung folgendermaßen: „Fuit error gentilium qui pudarunt regnorum jura esse posita in armis, licereque bella indicere solum ad nomen ac divitias comparandas; quod etiam in ratione naturali est obsurdissimum" [4].

Es kann an dieser Stelle nicht interessieren, wie die Diskussion hin und her schwankte, und welches die jeweilige Stellungnahme war. Uns interessiert nur die Antwort. Thomas von Aquino, der bedeutendste Scholastiker und schöpferischste Gelehrte des Mittelalters, hat sie am besten gegeben: „Usus militiae potest esse licitus et illicitus; ad licitum autem oportet quod concurrat . . . persona . . . indicentis bellum, in qua requiritur, quod habeat potestatem; item persona agentis bellum, quae debet esse laicus . . ., non clericus . . . .; item persona patientis, quae talis sit insolentiae, ut per bellum sit compescenda. Causa autem conveniens est, cum est pro tutela patriae, vel pacis vel fidei" [5].

Wenn die Religion aber gebot, daß jeder Krieg derartigen Erwägungen unterworfen werden mußte, so konnte das Ergebnis nur eine Billigung oder eine Verwerfung des Krieges sein. Die Stellung zum Krieg und damit der Krieg selbst waren mithin eine Gewissensfrage geworden. Je nach der

---

[2] v. Below, a. a. O., S. 186.
[3] Merriam, a. a. O., S. 13.
[4] Butler und Macoby, a. a. O., S. 109.
[5] Robert Regout, S. 79.

Antwort des eigenen Gewissens hatte der Erwägende sich zu verhalten, d. h. pro oder contra.

Neutral konnte er nicht sein.

Ergebnis: „Die Lehre vom gerechten und ungerechten Krieg brachte es mit sich, daß man von dem befreundeten, wenn auch in seiner Handlungsfähigkeit durch keine Bündnispflicht eingeschränkten Staate verlangte, er solle sich an der Abwehr von Unrecht vor allem — beim Strafkrieg — an der Niederschlagung des Verbrechens beteiligen. Die sittliche Verwerfung des ungerechten Krieges war ein Zwang, dem sich so leicht kein zur christlichen Völkergemeinschaft gehöriger Staat entziehen konnte" [6].

Gegen Ende des Mittelalters änderte sich diese Auffassung nur dahin, daß die Kriegführenden — meist wohl aus praktischen Erwägungen heraus — Abstand nahmen, Drittstaaten zur Wahl zu zwingen [7].

Erst im Übergangsstadium vom Mittelalter zur Neuzeit lassen sich erste spärliche Ansätze zu einem Neutralitätsrecht nachweisen. Der Ausgangspunkt dieser Entwicklung sind die Mittelmeerstaaten, die von einem regen, den Osten mit dem Westen verbindenden Handel lebten [8]. Aus diesen Beziehungen erwuchsen die Voraussetzungen zur Schaffung von Schutzbestimmungen für den Handelsverkehr. Als eine derartige Schutzmaßnahme galt auch die Neutralität, d. h. die Vermeidung der Teilnahme am Konflikt zwischen anderen Mächten. Sehr bald knüpften sich an diese Haltung, deren Vorzüge rasch von den Staaten erkannt wurden, gewisse Vorrechte, die dem Gedanken entsprangen, daß es doch eigentlich ein Vorteil für die Kriegführenden sei, wenn sie in ihren Händeln unter sich gelassen wurden und außerdem noch die wirtschaftlichen Verbindungen zu den Anliegerstaaten aufrechterhalten konnten.

Richter des Seegerichts von Barcelona waren es, die zuerst einige, wenn auch rudimentäre Sätze für den Handel in Kriegszeiten im Consolata del Mare gesammelt hatten. Dieser Code unterscheidet zwischen Kriegführenden und Nichtkriegführenden. Unter letzteren versteht er diejenigen, die nicht an den Feindseligkeiten teilnahmen, also die, welche Neutralität beobachten. Sie werden kurz „Freunde" genannt.

---

[6]) Wegner, Geschichte des Völkerrechts, S. 203.

[7]) Vgl. Oppenheim, a. a. O., S. 492.

[8]) Es ist nicht ausgeschlossen, daß durch diesen betriebsamen Levantehandel abendländische Kaufleute auf ihren ausgedehnten Fahrten mit der indischen Neutralität, auf deren Vorhandensein wir oben kurz hingewiesen haben, in Berührung kamen, sie schätzen lernten und schließlich allmählich die ihr zugrundeliegenden Rechtsgedanken auf das Abendland übertrugen. Jedenfalls ist der Gedanke einer Untersuchung wert, denn es ist ja keine geschichtliche Seltenheit, daß aus der allmählichen Berührung einander ganz fremder Lebens-, Anschauungs- und Rechtskreise ein reger und fruchtbarer Ideenaustausch entspringt, (man vgl. die Berührung der Germanen mit Rom und die sich daraus gerade für das Recht ergebenden Folgen).

Möglich ist auch folgender Gedanke: die erste Berührung mit einer fremden Welt, die nicht der Gemeinschaft der abendländischen Völker angehörte, mit der man aber einen modus vivendi im Interesse vorteilhafter Handelsbezeihungen wünschte, kann in praxi zu einer Art „neutralen" Verhaltens dieser Welt gegenüber geführt haben. Denn so wenig man in deren Händel einzugreifen wünschte, so wenig kam andererseits der Gedanke in Betracht, daß diese Mächte etwa berechtigt seien, zu einer Frage, die allein Angelegenheit des Abendlandes war, Stellung zu nehmen. Das ist aber letzthin der Kern der Idee der Neutralität. Eine eingehende Studie, die diese Gedankengänge verfolgt, fehlt leider bisher ganz.

Diese Freunde erfreuen sich einer gesonderten Behandlung in Konfliktszeiten. Ihre Schiffe sowie ihre Waren an Bord feindlicher Schiffe müssen respektiert werden, während feindliche Schiffe sowie feindliche Güter an Bord feindlicher Schiffe Kapereiobjekte sind.

Um feststellen zu können, welcher Nationalität Schiff und Ladung sind, erhielten die Kriegführenden außerdem das Recht zugestanden, neutrale Schiffe zu untersuchen.

Diese Grundsätze eines Neutralitätsrechtes eroberten sich allmählich die Anerkennung des größten Teils der Mittelmeerstaaten. Im Wege des Gewohnheitsrechts, also ohne ausdrückliches Zugeständnis oder gar durch Vertrag, werden sie allgemein anerkannt [9]). Ein Hauptgrund dieser Anerkennung ist sicher die Erkenntnis gewesen, daß die Einhaltung dieser Grundsätze einen angemessenen und wünschenswerten Schutz des Handels gewährleistet.

Auch im Landkrieg finden sich Ansätze zu einem Neutralitätsrecht zu Ausgang des Mittelalters.

Geschichtlich gesehen erscheinen diese ersten Neutralitätsfälle wie eine Art Konzession von seiten der Kriegführenden, welche die neutrale Haltung nur deshalb anerkennen, damit der Drittstaat, den man vergeblich auf seine Seite zu ziehen versucht hatte, nicht zuguterletzt Verbündeter des Gegners wurde. Um diese Stellung, die sich für einzelne Staaten als sehr vorteilhaft erwiesen hatte, auch in einem unvorhergesehenen Kriege einnehmen zu können, schloß man in Friedenszeiten sogar besondere Verträge. In diesen Kontrakten vereinbarte man, daß im Falle eines plötzlichen Krieges eines Teiles der Partner das Recht habe, daran nicht teilzunehmen. Der erste Vertrag dieser Art ist der im Jahre 1390 zwischen der damals kaiserlichen Stadt Zürich und den Herzögen Friedrich und Leopold von Österreich geschlossene. In ihm wurde vereinbart, daß bei der zu erwartenden Belagerung des Schlosses Schnabelburg bei Albis die Herzöge keine Armee in das Tal der Limmat führten, weder von Sihl nach Zürich, noch von Dietikon nach Waetenschweil, und daß sie die Stadt im Falle einer Verletzung dieses neutralisierten Gebietes entschädigten. Außerdem wurde Zürich das Recht zugestanden, dieses Gebiet durch einen bewaffneten Kordon zu schützen [10]).

Diese Art von Verträgen bot vor allem kleineren Staaten eine relative Sicherheit und Unverletzlichkeit ihres Gebietes. Daher sagt Politis von ihnen mit Recht: „Pour eux neutralité était synonyme de sécurité" [11]).

Wie wenig aber diese Fälle allgemeine völkerrechtliche Rechtsauffassung in der Folgezeit wurden, zeigt das Beispiel Moritz' von Sachsen, der 1629 neutral bleiben wollte und dem Tilly nur lakonisch antwortete: „Nichts da von Neutralität! Jetzt heißt es gehorchen!"

Noch beredter ist die Erwiderung Gustav Adolfs an den Kurfürsten Friedrich-Wilhelm von Brandenburg: „Qu' est-ce donc que la neutralité? Je ne comprends pas. Cela ne signifie rien".

---

[9]) Vgl. Nys, a. a. O., III, S. 538.
[10]) Sidney Schopfer, a. a. O., S. 91.
[11]) Politis, a. a. O., S. 33.

Die Neuzeit.

Frühe Entwicklungsphasen der Neutralität.

Die Gründe der Entwicklung.

Mit dem Ausgang des Mittelalters kamen die ihm immanenten Grundlage ins Wanken. In Deutschland trat durch die kirchliche Spaltung eine grundlegende Wandlung ein. Der mittelalterliche Universalismus auf religiös-geistigem Gebiet fand sein Ende. Dazu kam der nicht mehr aufhaltbare Verfall des Kaisertums als Ergebnis der Bestrebungen der Partikularen nach der Stellung von souveränen Monarchen.

Die außerhalb Mitteleuropas liegenden Staaten erstarkten in ihrem Selbstbewußtsein mehr und mehr, um sich schließlich zu nationalen Einheiten zu entwickeln, nachdem das letzte sie umschlingende Band, die gemeinsame Religion, zerrissen war. Das Betreben dieser Staaten ging dahin, „der — allerdings mehr in der Idee — beanspruchten Weltherrschaft des römisch-deutschen Reiches Schranken" [1]) zu setzen.

Die jetzt einsetzende Entstehung einer größeren Anzahl von Staaten sowie die großen Entdeckungen (Seeweg nach Indien und der amerikanische Kontinent) bedingten in der Folgezeit eine Entwicklung des Völkerrechts, und zwar „waren es im wesentlichen Monarchien, die das Völkerrecht schufen, wo sich in der Hand des Fürsten eine Machtfülle vereinigte, die ihn als den tatsächlich Regierenden erscheinen ließ, der als solcher in der Lage war, anderen Fürsten gegenüber Verpflichtungen zu übernehmen und ihre Erfüllung bei den Untertanen durchzusetzen. So erscheint als der völkerrechtlich Gebundene vorerst nicht eigentlich der Staat, sondern der Herrscher" [2]).

Je mehr jedoch der Begriff des „Staates" rechtlich und politisch in den Vordergrund trat und sich entwickelte, umso stärker verfestigte sich der Gedanke, daß die Staaten selbst sich als Träger von Rechten und Pflichten gegenüberstehen. Je nach dem Stande der innerstaatlichen Rechtsordnung waren in der Folgezeit die Staaten bestrebt, den Rechtsgedanken auf die zwischenstaatlichen Beziehungen anzuwenden. Diese Faktoren hatten eine ständig im Fluß befindliche Entwicklung des Völkerrechts zur Folge, die noch dadurch vorwärts getrieben wurde, daß die ursprünglich geistig religiöse Bewegung, welche die alte Welt ergriffen hatte, sich mit wirtschaftlichen, sozialen und politischen Strömungen vereinigte.

Die Gründe der Entwicklung der Neutralität.

Von dieser Welle der Entwicklung wurden auch die spärlichen Ansätze auf dem Gebiet der Neutralität vorwärtsgetragen.

Folgende Gründe führten im wesentlichen zur weiteren Ausgestaltung dieser Materie. Einmal ist es die Entwicklung des Staatsgedankens im modernen Sinne und hier insbesondere der Sieg des Souveränitätsdogmas gewesen, von dem Wegner sagt: „Ein nicht unbeträchtliches Ergebnis dieser Entwicklung ist das Recht der Neutralität" [1]).

Was versteht man nun unter Souveränität im völkerrechtlichen Sinne, denn nur von diesem Blickpunkt aus interessiert uns hier der Begriff.

Ein Einblick in das diesbezügliche Schrifttum zeigt, daß die „Begriffsbe-

[1]) Hold von Ferneck, a. a. O., II, S. 7.
[2]) Hold von Ferneck, a. a. O., II, S. 7.
[1]) Wegner, Geschichte des Völkerrechtes, S. 203.

stimmungen der Souveränität bei den einzelnen Völkerrechtlern Verschiedenheiten aufweisen, die über bloße Nuanzierungen weit hinausgehen" [2]). Sich mit all den Streitfragen auseinanderzusetzen, ginge weit über den Rahmen der Arbeit hinaus. Wir wollen uns daher mit einem ganz kurzen, geschichtlichen Abriß begnügen.

Unter der christlichen Weltherrschaft des Mittelalters konnte sich ein Souveränitätsbegriff ebensowenig bilden wie im alten weltumspannenden Rom. Es war Gottes Wille, daß alle Menschen und Völker einem Herrscher unterstanden, dessen einheitliches Regiment ein Abbild der einheitlichen göttlichen Weltregierung war. Aus diesen Ideen heraus hat sich die hierarchisch gegliederte Einheit des heiligen römischen Reiches deutscher Nation entwickelt. Durch die Bildung der nationalen Staaten wurde diese Einheit des mittelalterlichen Weltbildes später zerbrochen. Die religiöse Spaltung hat zu dieser Bildung entscheidend beigetragen. Die oft wiederholten Bestrebungen einer Reihe von Kaisern, die mittelalterlike Universalität des Heiligen Römischen Reiches Deutscher Nation wiederherzustellen, lehrte die Staaten, es als ihr oberstes Interesse anzusehen, die heiß umstrittene und schließlich nach oft schweren Opfern erkämpfte Unabhängigkeit zu wahren und sie gleichzeitig unter eine möglichst wirksame Friedensordnung zu stellen. Dieses so sich bildende Gefühl der Schicksalsgemeinschaft führte schließlich zur Bildung der Völkerrechtsgemeinschaft, die allerdings auf sehr schwachen Grundlagen ruhte und nichts mehr von der einstigen Geschlossenheit der entschwundenen Einheit aufwies. Diese Gemeinschaft bedurfte selbstverständlich konkreter Formen, um existieren zu können. Es wurde jedoch Grundsatz, daß diese Formgebung nicht die Unabhängigkeit der einzelnen Länder berühren durfte. Die Staaten betrachteten sich als unabhängig voneinander und erkannten nichts Höheres über sich an. Diese Nichtanerkennung einer über ihnen bestehenden Gewalt war selbstverständlich ursprünglich nur Ausdruck eines politischen Strebens.

In dem Augenblick aber, als aus dem tatsächlichen Zustand eine rechtliche Unabhängigkeit von jeder anderen höheren Gewalt wird, hat die Geburtsstunde des Souveränitätsbegriffs geschlagen.

Wenn man für diese Verrechtlichung eines tatsächlichen Zustandes einen bestimmten Zeitpunkt sucht, so mag als solcher das Jahr 1648 dienen, das in seiner völkerrechtlichen Bedeutung nicht nur einen Zeitpunkt darstellt, sondern die Liquidation eines bestimmten Zeitalters und den Beginn einer neuen Epoche, nämlich der der souveränen Staaten [3]).

Fortan wird die Souveränität als eine dem Staate wesentliche Eigenschaft angesehen.

Diese Unabhängigkeit darf allerdings nicht falsch verstanden werden. Sie stellt selbstverständlich keinen Freibrief für die Staaten dar, sondern nur den Ausdruck der Unabhängigkeit von fremder Oberherrschaft. Man betrachtet es aber als eine Selbstverständlichkeit, daß die souveränen Staaten an das natürliche und göttliche Recht gebunden sind, das ihnen auferlegt, völkerrechtliche Verträge und Gewohnheiten zu respektieren und zu halten.

An dieser Auffassung der Souveränität und der durch sie bedingten Neutralität hat auch der Absolutismus, der im wesentlichen eine Angelegen-

---

[2]) Becker, a. a. O., S. 2.

[3]) Nicht wurde allerdings 1648 den deutschen Landesherren die Bezeichnung „souverän" zugestanden, da sie noch formell vom Kaiser abhängig sind. Im Laufe der Entwicklung wurde jedoch auch diese formelle Abhängigkeit immer schwächer, so daß die meisten deutschen Fürsten schon lange vor 1805 „souverän" waren.

heit von staatsrechtlichlicher und nicht von völkerrechtlicher Bedeutung ist, nichts geändert, soviel er auch der Entwicklung des Völkerrechts an sich geschadet haben mag.

Es ist allerdings nicht zu leugnen, daß gegen Ende des 18. und zu Beginn des 19. Jahrhunderts sich Strömungen breit machten, die jegliche höhere rechtliche Ordnung verleugneten und so den Souveränitätsbegriff zu einer Verabsolutierung führten, die das ganze Völkerrecht und insbesondere auch den Gedanken der Neutralität in Frage zu stellen drohte. „Die Souveränität wurde zur Bezeichnung einer obersten Ordnung, der staatlichen, über der es eine andere rechtliche Ordnung nicht mehr gab. Der Begriff der summa potestas kennzeichnete die staatliche Gewalt nicht nur als keiner anderen Gewalt, sondern auch als keiner höheren Ordnung unterworfen" [4]).

Wenn man sich auf diesen Standpunkt stellt, so schwindet natürlich jede Aussicht auf eine wirksame Friedensorganisation, denn damit endigt an den Grenzen des Staates auch das Recht. Dieser Radikalismus der Auffassung des Souveränitätsbegriffes ist mithin auch nicht für die Folgezeit Grundsatz im Völkerrecht geworden, sondern nach wie vor bemühten sich im Prinzip die der Völkerrechtsgemeinschaft angehörenden Staaten, ihren völkerrechtlichen Verpflichtungen nachzukommen. Nur außerhalb dieser Verpflichtungssphäre beanspruchten sie Unabhängigkeit und Verfügungsfreiheit über ihr völkerrechtliches Verhalten als Ausfluß ihrer Souveränität. Dieses „maître de ses actions-Sein:" [5]) Ist es, das den Kern des Souveränitätsbegriffes im Völkerrechtssinn bildet.

Diesem Begriff der höchsten Gewalt, verstanden als uneingeschränktes Selbstbestimmungsrecht des Staates über sein Tun und Lassen, sind die Souveränitätsrechte wesentlich, deren eines das ius belli ac pacis ist, d. h. das Herr über Krieg und Frieden-sein, ein Recht, das uns besonders im Zusammenhang mit dem Neutralitätsbegriff interessiert, bildet es doch die Voraussetzung des Eintritts der Neutralität. Ohne Krieg ist Neutralität undenkbar.

Worin besteht nun

1. überhaupt das Wesen des Krieges, und welches sind
2. die Wechselbeziehungen zwischen Souveränität und Krieg?

Ebenso wie die meisten völkerrechtlichen Begriffe hat auch der Begriff Krieg keine einheitliche Entwicklung durchgemacht.

Die Einrichtung Krieg erfüllt im Völkerrecht im wesentlichen zwei sich widersprechende Funktionen. In Ermangelung eines internationalen Organs zur Erzwingung des Rechts war der Krieg ein Mittel der Selbsthilfe, um einen angeblichen oder tatsächlichen völkerrechlichen Anspruch durchzusetzen. Der Krieg war also die Exekutive des Rechts und als solcher etwas Gerechtes. Daher auch die Unterscheidung zwischen gerechtem und ungerechtem Krieg, eine Beurteilung, die nie gänzlich aus dem Völkerrecht verschwunden ist.

Dieser Auffassung vom Wesen des Krieges steht die Ansicht gegenüber, daß Krieg ein gesetzlich anerkanntes Mittel for challenging and changing rights based on existing International Law ist, eine Ansicht, die wir schon in der vorchristlichen Zeit vorfinden. Diese Ansicht über das Wesen des Krieges trug natürlich dazu bei, die Unterscheidung zwischen gerechtem und ungerechtem Kriege fallen zu lassen.

Hinfort wurde der Krieg eine natürliche Funktion des Staates und ein Ausfluß seiner Souveränität [6]).

---

[4]) Becker, a. a. O., S. 76.
[5]) Rivier, a. a. O., I, S. 46.
[6]) Vgl. Oppenheim, a. a. O., S. 148 ff.

Im Kriegsfall zwischen zwei oder mehreren anderen Staaten aber konnte er frei entscheiden, welche Stellung er zu Beginn oder im Laufe des Konflikts einzunehmen gedachte, es sei denn, er wurde zwangsläufig in die Ereignisse hineingezogen.

Ein weiterer Entwicklungsgrund des Neutralitätsbegriffes ist die Steigerung des internationalen Verkehrs sowohl zu Lande wie zur See. Was die Souveränität für die theoretische Fundierung der Neutralität bedeutet, ist im weiteren Verlauf der Geschichte die Entwicklung des internationalen Verkehrs und damit der wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den Völkern für die Praxis der Neutralität. Wohl kein Verbündeter hat der Neutralität so gut sekundiert wie der internationale Handel. „Il n'est pas moins vrai que les faits le la vie économique y ont une part prépondérante et, à certains égards décisive" [7]).

Veranlaßt wurde diese Steigerung des Verkehrs durch die großen Entdeckungen, die ihrerseits eine vorher nicht geahnte Erschließung von Schätzen und später von Rohstoffgebieten zur Folge hatten. Dadurch trat in der wirtschaftlichen Struktur der Staaten ein tiefgreifender Wandel ein. Neue Machtfaktoren wurden in die Politik und die Wirtschaft eingeführt.

Diese Entwicklung hatte eine immer stärker werdende Verflechtung wirtschaftlicher Interessen der Staaten zur Folge. Da die Gefährdung dieser Interessen im Fall eines Konfliktes zwischen anderen Mächten sehr unangenehme, ja sogar lebensgefährdende Folgen für einen Drittstaat haben konnte, suchte man dagegen Vorkehrungen zu treffen, deren eine die genauere Festlegung der Beziehungen zwischen Kriegsführenden und Neutralen war.

Einen Impuls für die Entwicklung der Neutralität bedeutete schließlich die Tatsache der innerstaatlichen Festigung der Mächte, sowie die Bildung von Staaten annähernd gleicher militärischer und wirtschaftlicher Stärke.

Damit hätten wir die Hauptfaktoren der Neutralitätsentwicklung angeführt. Man darf allerdings bei dieser Aufzählung der Gründe nicht außer acht lassen, daß es sich dabei nur um die am meisten in die Augen springenden Momente handelt. Viele Faktoren, wie z. B. die diplomatische Praxis, die Religion, das im 19. Jahrhundert sich verfestigende nationale Gefühl und nicht zuletzt der Zufall politischer und wirtschaftlicher Konstellationen haben Anteil an der Neutralitätsentwicklung.

Die Entwicklung der Neutralität zu Beginn der Neuzeit in der zeitgenössischen Literatur.

Nachdem durch die im vorhergehenden Abschnitt aufgeführten Gründe mehr die tatsächlichen Vorgänge gezeigt wurden, die zu einer juristisch völkerrechtlichen Ausgestaltung der zwischenstaatlichen Beziehungen in der Folgezeit führten, soll jetzt auf die Entwicklung der Neutralität in der zeitgenössischen Literatur etwas näher eingegangen werden.

Dabei sei festgestellt, daß sowohl der Name wie die Institution der Neutralität bei weitem jüngeren Datums sind als die Idee. Während der ganzen Antike und des Mittelalters war der Ausdruck Neutralität völlig unbekannt. Um diesen Zustand zu kennzeichnen, bediente man sich anderer Ausdrücke, z. B. nannte man Nichtanteilnahme an einem Krieg: Zustand der Ruhe, des Sich-Enthaltens, Stillesitzen, unparteiisches Verhalten und Unpartyschung.

In einem Vertrag, der 1463 zwischen den Königen von England und

[7]) Politis, a. a. O., S. 30.

Dänemark geschlossen wurde, finden sich die Worte guerrarum abstinentia [1]).

Das Wort Neutralität selbst findet sich in der diplomatischen Praxis zum ersten Male in französischen Verträgen des 15. Jahrhunderts [2]). A la fin du XV^e siècle, le mot „neutralité" est employé dans des traités, et des édits rédigés en langue française; pour citer des exemples, par lettre patente, Charles VIII, roi de France, s'engage à tenir les Liégeois pour „neutres" et il mentionne leur „neutralité"; en 1542, Francois I^er accorde des lettres de neutralité â l'évêché de Cambrai, comté et pays de Cambrésis" [3]).

In wissenschaftlichem Zusammenhang gebrauchen das Wort Neutralität am Ende des 18. Jahrhunderts Macchiavel, Guicciardini, Varchi (neutralità) und Bodin. Man darf jedoch nicht übersehen, daß die Italiener Macchiavel und Guicciardini sowie der Franzose Bodin die Neutralität fast ausschließlich vom praktischen Gesichtspunkt sehen, und daß ihre Beobachtungen und Bemerkungen über dieses völkerrechtliche Institut absolut politischer Art waren.

Am interessantesten und realpolitischsten sind dabei die Ausführungen Bodins, der, nachdem er die Vor- und Nachteile der Neutralität gegenübergestellt hatte, zu dem Ergebnis kommt, daß sie eine außerordentlich gefährliche völkerrechtliche Einrichtung sei, denn „en matière d'Etat, il faut être le plus fort ou des plus forts" [4]).

In deutscher Sprache läßt sich das Wort Neutralität zuerst bei Neumeyer von Ramsla in einer Schrift „Von der Neutralität und Assistenz oder Unpartheydigkeit und Partheyligkeit in Kriegszeiten" vom Jahre 1620 nachweisen. In dieser Schrift prüft Neumeyer die völkerrechtliche Stellung der deutschen Fürsten, die durch den soeben in Böhmen ausgebrochenen Krieg bedroht sind und erörtert in wissenschaftlicher Form die Möglichkeiten einer „abwartenden Haltung" [5]). Die Klärung dieser Frage unternimmt er in dem Kapitel „Was ein Fürst in acht zu nehmen, wann er zwischen beyden Partheyen neutral bleiben wil".

Die Regeln, die er dort aufstellt, sind mehr Verhaltungsmaßnahmen „unter dem Gesichtswinkel der politischen Klugheit . . ., als im Sinne verbindlicher Rechtsätze" [6]).

Grotius (1583—1645) trägt wenig zur Entwicklung der Neutralität bei. In seinem Werk „De iure belli ac pacis" spricht er nur kurz über his, qui in bello medii sunt [7]), ohne auch nur das Wort Neutralität selbst zu erwähnen.

Nichts wäre allerdings falscher, als zu glauben, daß ihm der Begriff Neutralität unbekannt gewesen sei. Er konnte sich unter ihm etwas vorstellen , aber — er schätzte ihn nicht [8]). Ein Institut wie die Neutralität widersprach seiner ganzen Weltanschauung und Geisteshaltung. Grotius war ein durchaus religiöser Mensch und — gestehen wir es ruhig — ein noch stark in mittelalterlichen Vorstellungen Wandelnder. Vor den juristischen Erwägungen stand bei ihm das christlich-protestantische Gewissen. Daher fragte er im

---

[1]) Nys, III, a. a. O., S. 536.
[2]) Einecke, a. a. O., S. 20; Strupp, Theorie, S. 183.
[3]) Nys, a. a. O., III, S. 536.
[4]) Zitiert bei Nys, a. a. O., III, S. 538.
[5]) Einecke, a. a. O., S. 20; Strupp, Theorie, S. 183; Nys, a. a. O., S. 538; Fauchille, II, Nr. 1442.
[6]) Waldkirch, a. a. O., S. 21.
[7]) Grotius, De iure belli ac pacis, Li XVIII, 3. cap.
[8]) Vgl. dazu Vellenhoven, S. 63.

Falle eines Krieges auch zuerst nach der Gerechtigkeit (d. h. nach der causa) und bestimmte danach die Pflichten der Staaten und ihr Verhalten. War ein Krieg ungerecht, so gab es für die übrigen Staaten nur eine Möglichkeit: das Unrecht bekämpfen. Gegen den Übeltäter hatten sich alle Staaten solidarisch zu erklären. Der Vorwurf, den Holtzendorff [9]) Grotius macht, er vermische Neutralität und Gerechtigkeit, weil Grotius es für die Pflicht der am Kriege Unbeteiligten hält, nichts zu tun, „was den Verteidiger der schlechten Sache stärken, oder was das Unternehmen dessen, der die gerechte Sache führt, hindern könnte", ist doch sicher ungerechtfertigt. Grotius erkennt eben die Neutralität nicht an. Das ist der Grund. Nach Grotius haben die Staaten keine letzte Freiheit, nach Belieben zu handeln, Gerechtes oder Ungerechtes zu tun. Sie unterstehen einer höheren Rechtsordnung, dem Naturrecht, das nach Grotius eine ewige Regel darstellt, die nicht einmal von Gott geändert werden kann. Das ius naturale ist das societatis humanae vinculum. „Die Handlungen der Staaten — wie die der Einzelindividuen — richten sich nach genauen Regeln des Rechts. Das Recht, Krieg zu führen, besteht zwar für die Staaten, aber nur als Schlußstein der Pflichten der Staaten: als Recht, einen anderen Staat, der diese Pflichten übertritt, zu strafen. Daher gibt Grotius auch Drittstaaten das Recht und folgerichtig auch die Pflicht, sich um die Konflikte anderer Staaten zu kümmern und in diese zugunsten der gerechten Sache einzugreifen; daher kennt Grotius den Begriff der Neutralität als „Nichtanteilnahme" nicht" [10]). Das ist aber nichts anderes als eine Fortbildung und juristische Ausgestaltung der christlich-theologischen Theorie über den gerechten und ungerechten Krieg.

„Buttler und Macoby dürften recht haben, wenn sie den ersten Theoretiker der Neutralität in Bynkershoek sehen" [11]) denn er ist der erste, der in seinen quaestiones iuris publici sieht, daß Neutralität eine unparteiische Haltung dem Kriegsgrund gegenüber voraussetzt [12]). Si recte judico, belli justitia nihil quicquam pertinet ad communem amicum, ejus non est, inter utrumque amicum, sibi invicem hostem, sedere judicem, et ex causa aequiore vel iniquiore huic illive plus minusve tribuere vel negare [13]). Si medicus sim, alteri non possum prodesse, ut alteri noceam [14]).

Von wirklich nachhaltigem Einfluß auf die Entwicklung der Neutralität ist Eméric Vattels „Droit des gens ou principes de la loi naturelle" (1758). Den Kern des Werkes bildet seine Auffassung vom Souveranitätsbegriff. Er hat heute noch Geltung. Nach seiner Ansicht sind die Staaten frei und unabhängig, ebenso wie es die einzelnen Menschen vor der Gründung des Staates waren. „De cette liberté et indépendance, il suit que c'est à chaque nation de juger de ce que sa conscience exige d'elle, de ce qu'elle peut ou ne peut pas" [15]).

Ergebnis: Kein Staat darf sich zum Richter über einen anderen Staat aufwerfen, sonst verletzt er seine Souveränität. Jede Nation enscheidet souverän, wie sie sich im Falle eines Konfliktes zwischen anderen Staaten zu verhalten gedenkt.

„Il appartient à chaque Etat libre et souverain, de juger en sa conscience de ce que ses devoirs exigent de lui, de ce qu'il peut ou ne peut pas faire avec justice. Si les autres entreprennent de la juger, ils portent at-

---

[9]) Holtzendorff, a. a. O., IV, S. 618.
[10]) Haase, a. a. O., S. 5.
[11]) Wegner, Geschichte d. Völkerrechts, S.
[12]) Vgl. dazu v. Waldkirch, S. 21/22.
[13]) Liber I, Cap. IX, S. 69.
[14]) Bynkenboek, a. a. O., L. I. Coput IX, S. 67.
[15]) Vattel, a. a. O., Préliminaires, § 4.

teinte à sa liberté, ils le blessent dans ses droits les plus précieux" [16]).

Damit spricht Vattel die Grundgedanken, die bis zum Weltkrieg die geistige Grundlage der Neutralität darstellten, aus. Er hält die Einmischung eines Drittstaates in einen Konflikt deshalb mit der Souveränität eines Staates für unvereinbar, weil dann, wenn Drittstaaten das Recht zugestanden erhalten, über die gerechte oder ungerechte Sache andere Staaten zu urteilen, es ihnen unmöglich ist, sich wirklich unparteiisch zu verhalten. Er fordert daher von den an einem Konflikt nicht beteiligten Staaten Unparteilichkeit gegenüber beiden Kriegsparteien. „Tant qu'un peuple neutre veut jouir sûrement de cet état, il doit montrer, en toutes choses, une exacte impartialité entre ceux qui se font la guerre" [17]). Unter dieser „exacte impartialité" versteht er auf Grund seiner Anschauung über Souveränität auch, daß nicht beiden Teilen bestimmte Dinge auf neutralem Territorium zu tun gestattet sind (was damals als absolut erlaubt galt), z. B. Truppen zu werben, Schiffe auszurüsten, mit Truppen das Land zu durchziehen, denn er war der Ansicht, daß eine gleichmäßige Behandlung beider Teile praktisch unmöglich sei: „Je dis, ne point donner de secours et ne pas en donner également: car il serait absurde qu'un état secourût en même temps deux ennemis. Et puis il serait impossible de le faire avec égalité; les mêmes choses, le même nombre de troupes, la même quantité d'armes, de munitions etc., fournies en des circonstaces différentes ne forment plus de secours équivalents" [18]).

In der Folgezeit sind auch die Theorien von Grotius und Vattel oft gegenübergestellt worden und gerade in jüngster Zeit nach den schweren Rückschlägen, welche die Neutralität im Weltkriege erlebte, ist das Thema sehr aktuell.

Man neigt heute besonders in Kreisen der Verfechter einer konsequenten Völkerbundsidee dazu, Grotius den Vorzug zu geben und Vattel nicht gerade günstig zu beurteilten. Dazu mag viel die nur allzu menschliche Eigenschaft beitragen, daß man dann, wenn man mit einem System oder einer Idee Schiffbruch erlitten hat, gern ins andere Extrem fällt. Gegenwärtig steht: individuelle Sicherheit gegen Kollektivsicherheit. Das zahlenmäßige Übergewicht haben dabei die Kollektivisten. Das wirkt sich selbstverständlich ungünstig für Vattel aus.

Wir wollen an dieser Stelle noch nicht darüber urteilen, wer wohl recht hat, sondern lieber die Entwicklung noch etwas sprechen lassen.

Nur eins sei gesagt: die Ansichten von Grotius, so schön und edel sie auch in der Theorie klingen, leiden an einem: sie sind ungemein schwer durchführbar. „Der gerechte Krieg wendet sich gegen Unrecht und Verbrechen; aber wo ist der unparteiische Richter, der entscheidet, ob ein Staatenverbrechen begangen ist und von welchem Land? Denn nach dem Geschrei der Gegenpartei kann man nicht urteilen. Der gerechte Krieg wird geführt zur Wiederherstellung des Rechtes, zur Bestrafung; aber wer steht dafür ein, daß der Strafvollzieher wirklich uneigennützig ist, wer beaufsichtigt, in welcher Weise es geschieht? . . . Der gerechte Krieg tritt erst ein, wenn . . . das Verbrechen angefangen hat; aber nach welcher Regel läßt sich der Augenblick bestimmen?" [19]).

Grotius sieht also selbst die Schwierigkeiten dieser Fragen — und damit seiner Methode der Friedenssicherung —, ohne allerdings mehr als

---

[16]) Vgl. v. Vollenhoven, a. a. O., S. 29. Vgl. Michailidès, a. a. O., S. 12.
[17]) Vattel, a. a. O.,Liv. III, c. VII, S. 81.
[18]) Vattel, a. a. O., Liv. III, c. VII § 104.
[19]) Vollenhoven, a. a. O., S. 72.

einige, in ihrer Brauchbarkeit höchst zweifelhafte Ratschläge als Anwort zu erteilen.

Wenn wir gerecht sein wollen, müssen wir zugeben, daß er damit auch der Welt nicht viel Neues auf diesem Gebiet gibt.

Über hundert Jahre vor ihm, zu Beginn des 16. Jahrhunderts, lebte in Salamanka der Theologieprofessor Vitoria (1486—1546), der sich schon mit denselben Fragen auseinandergesetzt hatte. Auch er spricht nicht von neutralen Staaten. Den Krieg hält er nur für erlaubt als Mittel zur Wiederherstellung der Gerechtigkeit. Er ging sogar noch weiter. Nach ihm bilden die christlichen Völker eine Rechtsgemeinschaft, die auf Solidarität und gegenseitiger Abhängigkeit beruht. Den Fürsten fällt in dieser christlichen Rechtsgemeinschaft die Rolle einer Art internationaler Polizei zu. Als Exekutionsorgane haben sie nicht nur das Recht, sondern sogar die Pflicht, Rechtsverletzungen zu ahnden, gleichgültig, ob sie dabei fremde Hoheitsrechte verletzten, z. B. in das Gebiet anderer eindringen.

Um aber das Urteil über die Gerechtigkeit dieser Aktionen nicht von der eventuellen Willkür der einzelnen Fürsten abhängig zu machen, sondern die Gerechtigkeit zu gewährleisten, schlägt er vor, die Untertanen zu dieser Frage Stellung nehmen zu lassen. Sprechen sie sich gegen den Krieg aus, d. h. halten sie ihn für ungerecht, so haben sie die Pflicht, ihn zu verhindern, selbst gegen den ausdrücklichen Befehl des Fürsten.

Ergebnis: Gerechtfertigt sind Kriege nur, wenn sie zur Sicherung der Gemeinschaft dienen. In allen anderen Fällen verdammt Vitoria den Krieg ganz allgemein.

Es ist unbekannt, ob Grotius von Vitorias Theorien wußte. Es ist auch gleichgültig. Worauf es ankommt, ist die Tatsache, zu zeigen, daß die Ansichten von Grotius keinen so großen Schritt vorwärts bedeuten, wie seine Freunde allgemein behaupten. Das soll keine Beeinträchtigung der Persönlichkeit eines Grotius sein. Er bleibt als Wissenschaftler trotzdem, was er ist.

Auch Vattels Theorien sind selbstverständlich nicht über jede Kritik erhaben. Aber er hat doch Hugo Grotius etwas unbestreitbar voraus, was seine Gegner gern unterschlagen.

In dem Zeitraum von Grotius bis Vattel hatten die Welt und die politische Moral sich stark geändert. Die kirchliche Spaltung hatte eine beträchtliche Portion Kritik und Skepsis in das Denken gestreut. Konnte sich noch im ausgehenden Mittelalter kaum ein Staat, der zur christlichen Völkergemeinschaft gehörte, der sittlichen Verwerfung des ungerechten Krieges entziehen[20], so hatten sich in der Beziehung die Verhältnisse gründlich geändert. Zu Vattels Zeiten dachte, fühlte und handelte ein Fürst ausschließlich für die Notwendigkeit und Interessen seines eigenen Landes. Um die Gründe eines Krieges kümmerte er sich nicht, sofern ihn die Sache nichts anging und keine persönlichen Interessen auf dem Spiel standen. Eine übergeordnete Gewalt, die sich als Verteidiger des Rechts fühlte und es praktisch auch war, existierte nicht mehr. Der Herrscher war eben tatsächlich souverän in seinen Entscheidungen.

Sollte nun Vattel als Mann der Praxis — er war kursächsischer Legationsrat — und als Kind seiner Zeit außerhalb des damaligen Rahmens denken? Nein, das kann man wohl kaum von ihm verlangen. Vattel war vor allem Diplomat und als solcher Praktiker. Er verarbeitete eben wissenschaftlich, was er sah und erlebte.

Daß er selbst seine Anschauung über Neutralität mit einiger Skepsis be-

---

[20] Wegner, a. a. O.

[21] Becker, a. a. O., S. 44.

trachtete, zeigt sein Rat an die Staaten, daß es klug sei, Verträge abzuschließen, die die Lage genau festlegten.

Außerdem wäre es grundfalsch, zu glauben, daß Vattel in der Souveränität eine Sanktion jeder staatlichen Willkür erblickte. „Die Unverantwortlichkeit der Souveränität ist bei Vattel nur eine Konsequenz aus der Tatsache, daß kein zwischenstaatliches Organ vorhanden ist, welches den souveränen Staat zur Verantwortung ziehen kann" [21]).

Auch Vattel hat es ferngelegen, durch seinen Souveränitätsbegriff einen ungerechten Krieg zu einem gerechten zu stempeln.

Damit hätten wir im wesentlichen die interessantesten Schriftsteller zu Beginn der neuzeitlichen Entwicklung des Neutralitätsbegriffes kennengelernt und ihre Ansichten und Begründungen über dieses völkerrechtliche Institut gehört. In der Folgezeit wurde das Thema natürlich von einer Menge anderer Schriftsteller aufgegriffen. So seien der Vollständigkeit halber noch die theoretischen Erörterungen Christian von Wolffs in seinem „ius gentium über qui in bello medii sunt angeführt, von denen er sagt: discuntur vulgo neutrales, sowie Hübner (1759): de la saisie des bâtiments neutres ou du droit qu'ont les nations belligérentes d'arrêter les navires des peuples amis [22]).

Ein genauerer Überblick über die Literatur zu Beginn der Neuzeit zeigt, daß sich die Theorie im wesentlichen mit Spezialfragen aus dem Gebiet der Neutralität beschäftigt hat. Zur systematischen Durcharbeitung der ganzen Materie bedurfte es erst eines Anstoßes durch die Praxis. Er erfolgte durch die „Bewaffneten Neutralitäten" der Jahre 1780 und 1800 sowie durch die außerordentlich fortschrittliche Neutralitätsgesetzgebung der Vereinigten Staaten um die Jahrhundertwende (1793—1806). Um diese Entwicklung verfolgen zu können, wollen wir daher im folgenden Kapitel uns wieder dem Verlauf der politischen Praxis zuwenden.

Die praktische Entwicklung der Neutralität in Europa.

Neutralität im Seekrieg.

Oben hatten wir festgestellt, daß sich praktische Ansätze eines Neutralitätsrechtes schon am Ende des 14. Jahrhunderts im Mittelmeer fanden. Daß es sich dabei um sehr brauchbare, den praktischen Anforderungen der damaligen Zeit entsprechende Regeln handelt, geht schon aus der Tatsache hervor, daß z. B. England bis gegen Ende des 18. Jahrhunderts an ihnen festgehalten hat, obgleich im Utrechter Frieden ganz im Gegensatz zum Consolato del Mare stehende Prinzipien aufgestellt worden waren. Nach Utrechter Abmachungen sollte die Flagge entscheidend für das Recht zur Kaperung eines Schiffes sein. Le pavillon neutre ou ennemi du navire détermine l'inviolabilité ou la saisissabilité aussi de la cargaison [1]). Die Engländer jedoch hielten an dem Grundsatz fest, daß das „Frei Schiff" gleich „frei Gut" nur durch spezielles Zugeständnis gültig sei. Diese Vergünstigung gewährte es nur als Preis für Gegenleistungen und aus politischen Interessen. Es verwahrte sich dagegen, daß derartige Zugeständnisse es gegenüber anderen als die, denen sie gemacht waren, bänden.

Die theoretische Bearbeitung des Neutralitätsproblems hat dagegen zunächst kaum einen nachhaltigen Einfluß auf die Praxis ausgeübt. Unbeeinflußt von ihr entwickelten sich vielmehr im Laufe der häufigen Seekriege auf

[22]) Vgl. Nys, a. a. O., III, S. 542.
[1]) Fauchille II, No. 1504.

Grund internationaler Konventionen, einseitiger Akte der Staaten und Prisengerichtsentscheidungen neue Prinzipien.

Aber erst die sogen. „Bewaffneten Neutralitäten" der Jahre 1780 und 1800 bedeuteten einen gewaltigen Schritt vorwärts in der Geschichte der Neutralität. Der Grund zum Abschluß dieser beiden Liguen war, daß der Handel der nördlichen Länder Schweden, Dänemark und Rußland in den fortwährenden Seekriegen durch Neutralitätsverletzungen der kriegführenden Seemächte sehr zu leiden hatte. In Kriegszeiten hatten nämlich die Neutralen einen Teil der Schiffahrt übernommen, der in Friedenszeiten der Marine des betreffenden Staates vorbehalten war. Der gegnerische Kriegführende betrachtete jetzt diese Schiffe als der feindlichen Marine einverleibte Einheiten und folgerte daraus, sie kapern zu können (diese 1756 aufgestellte Regel gilt übrigens noch heutigen Tages). So versah z. B. im siebenjährigen Krieg Holland für die Dauer des Krieges den Handel mit Frankreichs Kolonien auf ausdrückliche Erlaubnis Frankreichs, da dieses durch die Engländer von seinen Kolonien völlig abgeschnitten war. England nahm jedoch die holländischen Schiffe weg auf Grund der Rule of the war of 1756, wonach es Neutralen nicht erlaubt sein sollte, während des Krieges mit den Kolonien eines Kriegführenden Handel zu treiben, welcher fremden Schiffen nicht im Frieden erlaubt ist[2]).

Dieser Grundsatz wurde jedoch als einseitige Feststellung nicht von den anderen Mächten anerkannt. Die englischen Juristen stellten sich dagegen auf den Standpunkt, Neutrale haben im Kriege nur das Recht, ihren im Frieden ausgeübten Handel mit den Kriegführenden fortzusetzen, nicht aber einen Handel zu treiben, zu dem sie im Frieden nicht berechtigt sind (denn regelmäßig war damals der Handel mit den Kolonien den nationalen Schiffen vorbehalten), den sie nur durch den Erfolg eines Kriegführenden erhalten können, und zwar nur auf Kosten des andern, indem auf diese Weise Kolonien sich halten können, die sonst in die Hand des Gegners fallen würden. Auch die Umgehung dieser Maßnahme durch Anlaufen neutraler Häfen erkannten die Engländer nicht an. Außerdem wiesen sie darauf hin, daß durch diese Maßnahme Frankreich seine Seeleute von Handelsschiffen zur Bemannung von Kriegsschiffen gebrauchen könne. Das bedeutete selbstverständlich einen empfindlichen Nachteil für England.

Diesem unsicheren Rechtszustand wollten sich jedoch die Neutralen auf die Dauer nicht aussetzen. Daher schlossen sich unter Katharina II. Führung Dänemark, Schweden und Rußland zusammen, um die Rechtsunsicherheit auf diesem Gebiete durch Feststellung und Formulierung der einzelnen Rechte und Pflichten zu beseitigen und den geschaffenen Zustand mit Waffengewalt zu schützen. Der Vertrag wurde am 9. Juli 1780 aufgestellt. Am 1. August 1780 sanktionierten ihn auch Dänemark und Schweden. Diese erste „neutralité armée" ist ein typisch rechtsetzender Vertrag, der ausdrücklich besagt, daß ihm die Absicht zugrundeliege, alle Regierungen zum Beitritt zu bewegen. Diese Art von Verträgen stellt aber etwas grundsätzlich Neues, die Entwicklung der Neutralität Vorwärtstreibendes, dar, denn auf Grund dieser Abmachungen war ein Anlauf genommen, die Vereinheitlichung der Neutralitätsregeln allmählich herbeizuführen, indem man versuchte, möglichst viele Mächte zur Ratifikation der Konvention zu bewegen. In den folgenden Jahren 1783 traten ihm dann auch Frankreich, die Vereinigten Staaten, Österreich, Preußen und Portugal, sowie die beiden Sizilien bei. Interessant an diesem Vertrage ist, daß die Neutralitätspolitik einer Reihe von Staaten zum ersten Male durch Erfassung der bedeutendsten Seemächte (außer England) zu einer Vereinbarung geführt hat, die den Neutralitätsbegriff klar

[2]) Vgl. dazu Holtzendorff, a. a. O., S. 620.

als Rechtsbegriff herausarbeitete und unter ihm Wechselbeziehungen von Rechten und Pflichten zwischen neutralen Staaten und Kriegführenden verstand. Im einzelnen wurde folgendes statuiert:

1. Neutrale Schiffe dürfen ungehindert von Hafen zu Hafen und an den Küsten der Kriegführenden entlang fahren.
2. „Frei Schiff" = „frei Gut".
3. Der Begriff der Konterbande wird durch Bezugnahme auf den russisch-englischen Handelsvertrag vom 20. Juni 1766 festgelegt.
4. Der Grundsatz der Effektiv-Blockade wird statuiert.
5. Es wird festgestellt, daß diese Grundsätze bei der Aburteilung von Prisen befolgt werden sollen [3]).

Ganz neu ist die Verpflichtung der Signatare, diese Grundsätze notfalls mit Gewalt zu verteidigen.

Später haben leider Rußland und auch eine Reihe anderer Staaten, die den Vertrag unterzeichnet hatten, die Grundsätze der ersten beweffneten Neutralität wieder preisgegeben. Das ändert jedoch nichts an der völkerrechtlichen und geschichtlichen Bedeutung der ersten bewaffneten Neutralität.

Der Verlauf der französischen Revolution und die Kämpfe des Kaiserreiches brachten die Entwicklung eine Zeitlang zum Stillstand. Die Wirren hatten zur Folge, daß die neutrale Haltung nur für solche Staaten möglich war, die außerhalb der Handlungsphäre beider Teile lagen. Anfangs nahm England Frankreich gegenüber den völkerrechtlich richtigen Standpunkt ein, daß dessen innere Staatsumwälzung es nicht berühre und sucht seine Neutralität auch bei den zwischen Frankreich und den festländischen Mächten ausgebrochenen Kriegen zu bewahren. Als diese Kriege jedoch für die Mehrzahl der europäischen Staaten zur Existenzfrage wurden, fielen alle völkerrechtlichen Prinzipien dem Belieben der Machthaber anheim. Bündnisse wurden geschlossen und gelöst, wie es die politische Lage jeweils erforderte mit dem Ziel, den Gegner zu schädigen und zu dieser Schädigung sich den Beistand anderer Mächte zu sichern. So verbanden sich z. B. im Jahre 1793 England, Rußland, Spanien, Preußen und Österreich, um jeden Handelsverkehr mit Frankreich abzubrechen und — was für die neutralitätsfeindliche Haltung dieser Mächte am wesentlichsten ist — die übrigen Staaten auch möglichst am Verkehr mit Frankreich zu hindern. Zu diesem Zweck wurden Einfuhrverbote für französische Schiffe und Waren erlassen. Eine englische Order desselben Jahres ermächtigte erstens alle Schiffe mit Korn zu nehmen, welche nach einem französischen oder von Frankreich besetzten Hafen bestimmt waren, zweitens jedes Schiff wegzunehmen, welches mit Erzeugnissen der französischen Kolonien beladen sei oder denselben Zufuhr brachte.

Im Jahre 1793 schlossen Rußland und England einen Vertrag, in dem beschlossen wurde, „de prendre toutes mesures en leur pouvoir, pour troubler le commerce de France" [4]).

Der Konvent ergriff natürlich Gegenmaßnahmen. Eine Menge von Gewaltmaßregeln war die Folge. England und Rußland versuchten ihre Maßnahmen durch den „ausnahmsweisen" Charakter des Krieges zu rechtfertigen. Diejenigen Regierungen, die ein Interesse an der Aufrechterhaltung des Völkerrechts und insbesondere an der Neutralität hatten, erhoben Gegenvorstellungen. Von vielen Seiten wurde bestritten, daß die außerordentliche Natur des Krieges das Völkerrecht und namentlich die bestehenden

[3]) Vgl. Haase, a. a. O., S. 7; Fauchille II, No. 1514—1516.
[4]) Fauchille II, No. 1717; Holtzendorff, IV, S. 627.

Verträge mit den Neutralen ändern könne. Trotzdem ist es eine geschichtliche Tatsache, daß sich in der Praxis niemand an diese Einsprüche kehrte.

Auf dem Gebiet der Neutralität trat ein absolut anarchistischer Zustand ein.

Zwar schlossen 1800 Rußland, Preußen, Dänemark und Schweden die II. „Bewaffnete Neutralität" ab, welche die Grundsätze von 1780 erneuerte und die Unverletzlichkeit des „Convoi" hinzufügte [5]), wodurch wenigstens die völkerrechtlichen Grundsätze formell erhalten und etwas fortgebildet wurden. Wenn man sich aber vergegenwärtigt, daß annähernd zur gleichen Zeit die völkerrechtliche Praxis der „Neutralität" in Europa im Zeichen der Kontinentalsperre stand, kann man nur feststellen, daß die „Neutralität" praktisch in fortwährender Verletzung aller Neutralitätsgrundsätze bestand:

Die den allgemeinen Kriegzustand in Europa beendenden Verträge von 1814 und 1815 beschäftigten sich nicht mit Neutralitätsfragen [6]) mit Ausnahme der dauernden Neutralisation [7]) der Schweiz. Darunter versteht man, daß ein Staat vertraglich verpflichtet ist, keine Angriffskriege zu führen und sich auch sonst an keinem Kriege zu beteiligen, während die Signatare der Neutralitätsakte keinen Krieg gegen das neutralisierte Land unternehmen dürfen, sondern sogar verpflichtet sind, dem neutralisierten Land notfalls zur Aufrechterhaltung des Neutralitätszustandes wirksame Hilfe zu leisten. Selbstverständlich darf der neutralisierte Staat eine Wehrmacht besitzen, um notfalls die Aufrechterhaltung seiner dauernden Neutralität selbst zu schützen, wenn die Garantie, die die Signatare des Vertrages übernommen haben, versagt. Ihrem Wesen nach stellt die dauernde Neutralität eine ganz bestimmte Art der Souveränitätsbeschränkung dar. Im Kriegsfalle zwischen anderen Mächten hat der Neutrale die üblichen Neutralitätsrechte und -pflichten wie jeder andere Neutrale zu beobachten. Die dauernde Neutralität ist ein völkerrechtliches Rechtsinstitut, dessen Anwendung auf die Schweiz, Luxemburg und zeitweilig auch auf Belgien beschränkt geblieben ist.

Mit dieser Maßnahme erschöpfen sich die Neutralitätsfragen, die der Wiener Kongreß geregelt hat.

Auf dem Gebiet der gewöhnlichen Neutralität gab es in der Folgezeit deshalb Schwierigkeiten, weil England auf seinem Anspruch bestand, auch in Friedenszeiten Handelsschiffe anderer Nationen untersuchen zu dürfen, ob sich etwa englische Militärpflichtige auf ihnen befanden, sowie des Sklavenhandels verdächtige Schiffe anzuhalten. Frankreich, die Vereinigten Staaten und einige andere Regierungen widersetzten sich diesem Verlangen jedoch mit dem Hinweis, daß im Frieden die Polizei über Handelsschiffe nur von der eigenen Regierung ausgeübt werden dürfe.

Erst das Ende des Krimkrieges bedeutet einen weiteren wichtigen Schritt vorwärts im Neutralitätsrecht. Durch die politische Konstellation waren England und Frankreich als Verbündete im Krimkrieg darauf angewiesen, ihre bisher einander gegenüberstehenden Ansichten über Neutralität auszugleichen. Absicht beider Parteien war selbstverständlich, ein System aufzustellen, das den Interessen der Neutralen einerseits und der Freiheit des Handels andererseits günstig war, denn nur unter Erfüllung dieser Voraussetzungen

---

[5]) Fauchille II, No. 1518; Haase, a. a. O., S. 8.

[6]) Vgl. v. Waldkirch, S. 24.

[7]) Neutralité conventionelle, extraordinaire et permanente ou perpétuelle; Gegenteil davon: neutralité volontaire, ordinaire et temporaire; vgl. dazu Fauchille, a. a. O., II, No. 1443. In der deutschen Literatur spricht man von dauernder Neutralität = Neutralisation, doch hat sich diese Terminologie nicht einheitlich durchgesetzt.

bestand begründete Aussicht, auch die übrigen Staaten zur Annahme der aufgestellten Prinzipien zu bewegen.

Den am 16. April 1856 in der sogen. Pariser Erklärung [8]) aufgestellten Klauseln gaben denn auch in der Folgezeit fast alle Seemächte ihre Zustimmung, so daß die Regeln als allgemein anerkannt eine Fortbildung des Völkerrechts auf dem Gebiet der Neutralität darstellen. Sie sind seither in fast allen Kriegen beobachtet worden. „Pendant une longue série d'années les belligérants se sont conformés scrupuleusement à ces règles. Ils ont parfois même fait davantage pour respecter la propriété privée, en renonçant, sous condition de réciprocité, à toute capture, exception faite pour la contrebande de guerre" [9]).

Folgende Grundsätze werden als rechtsverbindlich aufgestellt:

Die neutrale Flagge schützt sogar Feindesgut mit Ausnahme von contrebande de guerre.

Die Waren Neutraler unterliegen selbst unter feindlicher Flagge nicht der Wegnahme, ausgenommen natürlich die contrebande de guerre.

Blockaden unterliegen, um wirksam (obligatoire) zu sein, dem Grundsatz der Effektivität, d. h. sie müssen durch zur Absperrung des feindlichen Gestades genügende Machtmittel „durchgeführt" werden [10]).

Der Minister Drouin de l'Huys sagte mit Recht von den Pariser Abmachungen: „Le système inauguré par la guerre de 1854 répondait si bien à des besoins communs à tous les peuples, qu'il prit sans difficulté le caractère d'une réforme définitive du droit international" [11]).

Einen schwachen Punkt hatte allerdings die Deklaration von Paris. Man hatte nämlich den Kriegführenden das Recht überlassen müssen, nach ihrem Belieben zu bestimmen, welche Waren sie als Konterbande-Artikel (soit absolue soit conditionelle) ansahen. Diese Regelung verursacht in der Folgezeit ein Reihe von teils sehr heftigen Konflikten.

Die Neutralität zu Lande.

Von dem Augenblick an, in dem das Prinzip der Neutralität anerkannt wurde, setzte ein beständiges Suchen nach einem Kompromiß ein zwischen dem ganz selbstverständlichen Streben der Neutralen, in Frieden mit den anderen Völkern zu leben und dem Bedürfnis der Kriegführenden, ohne jegliche Bindung und Behinderung handeln zu können. Um diese beiden Gesichtspunkte vereinigen zu können, bedurfte es der Aufstellung gegenseitiger Rechte und Pflichten. Diesen Rechte- und Pflichten-Komplex haben wir für den Seekrieg bereits näher beleuchtet. Das Ergebnis der Pflichten der Neutralen läßt sich kurz in zwei Worten festlegen: „Nichtanteilnahme und strickte Unparteilichkeit".

Diese Grundsätze galten auch prinzipiell für die Neutralität im Landkrieg. Die Nichtanteilnahme war allerdings nicht von Anfang der Entwicklung an Wesensmerkmal der Neutralität. Früher bestand vielmehr nur die theoretische Pflicht zu gleicher Behandlung der Kriegführenden. Praktisch war natürlich diese rein formelle Forderung nicht durchzuführen [1]), denn eine ganz gleiche Behandlung beider Parteien ist einfach unmöglich. So hielten es denn auch die Neutralen für ihr gutes Recht, dem einen oder anderen Teil eine gewisse Hilfe angedeihen zu lassen. Wie weit diese Gewährungen zu Beginn der Neutralitätsentwicklung gingen, beweist die Tatsache, daß sogar Truppenaushebungen auf neutralem Gebiet gestattet wurden, in

---

[8]) Fauchille, II, No. 1287 ff.

[9]) Hammarskjöld, a. a. O., S. 71.

[10]) Vgl. Fauchille, II, No. 1287 ff.; Hammarskjöld, a. a. O., S. 71.

[11]) Holtzendorff, a. a. O., IV, S. 633.

neutralen Häfen Schiffe ausgerüstet werden durften, Subsidien in Form von Geld, Waffen und Munition gewährt wurden usw. Wo die Grenze dieser Freiheiten lag, war niemandem klar. Höchstens die Furcht, den anderen Kriegführenden zu verstimmen und ihn etwa zum Gegner zu bekommen, legte Selbstbeschränkungen auf. Jedenfalls waren diese Dinge im 16. und 17. Jahrhundert Selbstverständlichkeiten.

Zu verstehen sind diese Akte allerdings nur, wenn man den Charakter der damaligen Kriege berücksichtigt. Oft waren religiöse Streitigkeiten der Anlaß zu Konflikten. Daher wurden die Rekrutierungen in katholischen Ländern gegen die Protestanten gern ertragen und sogar unterstützt und ebenso umgekehrt. Denn man war der Ansicht, daß die Glaubensgemeinschaft diese Handlungen rechtfertige. Außerdem wurden die ewigen Kriege für viele zum Anlaß, im Kriegführen ihren Lebensunterhalt zu sehen. Sie verkauften sich für irgendeine Sache. Entscheidend war nicht, worum es ging, sondern was man dabei verdiente. So zogen die Landsknechte von einem Land zum anderen.

Oft liehen sich auch die Fürsten gegenseitig Truppen. So stellte beispielsweise Karl I. von England dem König Gustav Adolf 60 000 Mann unter dem Kommando des Marquis Hamilton zur Verfügung und gewährte dem Schweden obendrein noch finanzielle Zuschüsse, obgleich er in vollstem Frieden mit dem deutschen Kaiser, gegen den der Kampf geführt wurde, lebte. Der Wiener Hof empfand darin auch gar nichts Sonderliches, da es eben gang und gäbe zu damaligen Zeiten war. Seine Gegenvorstellungen in London beschränkten sich lediglich darauf, das gleiche Rekrutierungsrecht zu beanspruchen. Gegen die Neutralität verstießen diese Akte nach der damaligen völkerrechtlichen Rechtsanschauung im übrigen nicht.

Später suchte man sich Hilfsquellen schon zu Friedenszeiten durch Abschlüsse entsprechender Verträge zu sichern. Ihrem Inhalt nach wurden zwei Arten von derartigen Verträgen üblich: die einen sicherten schon vor Kriegsbeginn dem eventuell Kriegführenden Truppenlieferungen oder Rekrutierungserlaubnisse zu. Die anderen dagegen versprachen, dem eventuellen Gegner solche Erlaubnisse nicht zuzugestehen.

Mit der Zeit setzte sich jedoch der Grundsatz der Nichteinmischung in den Krieg immer mehr durch. Denn es ist klar, daß das vorgenannte Prinzip häufigen Anlaß zu diplomatischen Differenzen gab. Allerdings gab es auch in Zukunft noch von dem Grundsatz der Nichteinmischung Ausnahmen in Form von vorher abgeschlossenen Verträgen, die Zugeständnisse machten, welche gegen das Prinzip verstießen. Derartige vor Beginn des Konfliktes abgeschlossene Vertragstypen hielt man mit der Neutralität für vereinbar.

In diesen Zusammenhang gehört auch das Kapitel trüber Geschichte, daß deutsche Duodezfürsten ihre Landeskinder an fremde Herrscher verkauften. Friedrich der Große beklagte sich beispielweise in seinen Briefen an Voltaire bitter über diese Praktiken des Landgrafen von Hessen-Kassel, der seine Unertanen verkaufte comme du bétail pour les faire égorger [2]).

Daß man sich auch in der zeitgenössischen Wissenschaft nicht ganz einig ist über das Prinzip der vor Konfliktsbeginn vertraglich festgelegten Vereinbarkeit gegenseitigen Beistandes, zeigt die Ansicht G. F. von Martens, der energisch dagegen Stellung nimmt.

Durch die Wandlungen in den Anschauungen haben sich in der Folgezeit die Vertragsleistungen natürlich nicht geändert. In der Praxis haben sich jedoch vertragliche Zusicherungen für eventuelle Kriegsfälle noch lange erhalten. Die Theoretiker haben sich damit abzufinden versucht und diese

[1]) Vgl. dazu das bei Vattel Gesagte (S. 13 der Arbeit).
[2]) Zit. nach Politis, a. a. O., S. 41.

Verträge in die Doktrin der Neutralität eingebaut. So unterscheidet Heffter beispielsweise zwischen vollständiger oder strikter und unvollständiger Neutralität. Zu Fällen der letzteren rechnet er die vorherigen vertraglichen Zusicherungen sowie die Garantie gleicher Behandlung beider Teile. Sein Kommentator Geffcken teilt allerdings diese Anschauungen nicht, denn er sieht ein, daß formelle Zusicherungen gleicher Behandlung immer zu Ungerechtigkeiten in der Praxis führen müssen und außerdem mit Neutralität keinesfalls vereinbar sind.

Mit dem Ausgang des 18. Jahrhunderts präzisiert sich die Pflicht der Nichtanteilnahme dann genauer. Nicht nur direkte, auch indirekte Hilfsmaßnahmen wurden untersagt. Wir sehen: Schritt für Schritt ringt die Neutralität der freien Kriegführung Boden ab. Auch die Rechte der Neutralen werden immer mehr geachtet. Sie bestehen in der Unverletzlichkeit ihres Gebietes (Land, darüber befindlicher Luftraum und Hoheitsgewässer) sowie darin, daß sie ungestört ihre Beziehungen zueinander und zu jedem Kriegführenden fortsetzen dürfen. Diese Rechte wurden ihnen nicht ohne schwere Kämpfe zugestanden. Früher waren Gebietsverletzungen im Laufe eines Krieges alltägliche Vorkommnisse. Die Neutralen hatten sich diesen „Notwendigkeiten" des Krieges einfach zu unterwerfen. Ein kriegführender Staat unterstellte alles dem einen Ziel: siegen. Dazu war ihm jedes Mittel recht. Dieser Einstellung huldigten nicht nur die Militärs und die Staatsmänner, sie verschaffte sich auch Eingang in die Theorie. Grotius gestattet z. B. Gebietsverletzung, wenn die äußerste Notwendigkeit es fordert. Auch Vattel trägt den „Notwendigkeiten" des Krieges Rechnung. Nur Bynkershoek versuchte, den Kriegführenden Schranken in dieser Hinsicht aufzuerlegen. Nach ihm waren Gebietsverletzungen nur dann entschuldbar, wenn sie im Übereifer — dum feret opus — geschahen.

Die Praxis ging dagegen den üblichen Weg: man versuchte Gebietsverletzungen dadurch zu vermeiden, daß man entsprechende Verträge abschloß. So vereinbarten 1521 Karl V. und Franz I. mit Heinrich VIII. von England, daß sie ihre feindlichen Handlungen nicht auf englische Gewässer ausdehnen würden.

Die relative Sicherheit dieses Verfahrens führte dazu, daß man derartige Kontrakte bis gegen Ende des 17. Jahrhunderts abschloß. Übrigens rät auch Grotius zu solchen Verträgen.

Eine andere Art von Gebietsverletzungen bestand früher darin, Truppen und Munitionstransporte über neutrales Territorium zu führen. Dazu verlangte man oft sogar noch von dem betreffenden Staat die Verpflegung der Truppen. Bei dieser Frage handelt es sich außerdem um ein Problem, das während mehrerer Jahrhunderte die völkerrechtliche Literatur bewegte, entschied sie doch meist über Sieg oder Niederlage.

Im Laufe der Entwicklung bemüht man sich allerdings, Gebietsverletzungen mehr und mehr zu vermeiden.

Den Abschluß der Entwicklung bildet die absolute Unverletzlichkeit des Gebietes neutraler Mächte. Dieses Recht enthält zugleich die Pflicht den Kriegführenden gegenüber, die Unversehrtheit des Territoriums notfalls mit Waffengewalt aufrechtzuerhalten. Tut der Neutrale das nicht, sondern läßt er die Gebietsverletzung widerspruchslos zu, so daß der andere Kriegführende dadurch bedroht wird, so ist er nicht verpflichtet, eine Neutralität zu achten, die tatsächlich nicht mehr besteht.

Der Begriff der wohlwollenden Neutralität.

Eine Art geschichtlicher Reminiszensen ehemals erlaubten Beistandes auf Grund vorheriger vertraglicher Zusicherungen bildte der Begriff der wohlwollenden Neutralität (neutralité bienveillante). Er findet sich in einer Reihe diplomatischer Dokumente, von denen die bekanntesten der deutsch-österreichische Zweibundvertrag von 1879 [1]) und die griechisch-serbische Militärkonvention von 1913 sind [2]).

In diesen Verträgen sichern sich die Mächte gegenseitig für den Fall, daß eine von ihnen in einen Konflikt verstrickt wird, wohlwollende Neutralität und gewisse Unterstützungen, vor allem psychologischer Art, zu. Die dritte Macht, mit der sich der Vertragspartner im Kriege befindet, soll dieser „wohlwollenden" Haltung und Unterstützung nicht in demselben Maße teilhaftig werden. Diese Abmachung verstößt aber gegen den von uns für den Begriff der Neutralität als wesentlich erkannten Grundsatz, zu beiden Kriegsparteien nach Möglichkeit die normalen Vorkriegsbeziehungen aufrechtzuerhalten. Aus diesem Grunde lehnen auch fast alle Schriftsteller die neutralité bienveillante als im Widerspruch zum Prinzip der Klassischen Neutralität stehend ab [3]), indem z. B. Rivier darauf hinweist, daß „les actes de bienveillance particulière envers l'un des adversaires sont des actes de malveillance envers l'autre" [4]).

Dieser Argumentation wird man sich wohl nicht verschließen können. Il ne peut pas y avoir de moyen terme entre une neutralité parfaite et une neutralité qui ne l'est pas [5]).

Indessen hat die diplomatische Praxis sich nicht ganz von diesem Begriff getrennt.

Während des Weltkrieges wurde häufig im Verlauf diplomatischer Verhandlungen, die Griechenland betrafen, von neutralité bienveillante gesprochen. Die griechischen Staatsmänner bezeichneten damit verschiedentlich ihre Haltung zu Serbien und den Mächten der kleinen Entente [6]).

Natürlich rechtfertigen diese politischen Gründe und Opportunitätserwägungen nicht die Verstöße gegen das Prinzip der Neutralität. In Wirklichkeit bezeichnet die wohlwollende Neutralität eine Art der Begünstigung gewisser Staaten, die mit einer strikten neutralen Haltung unvereinbar ist.

Die Freiheit des neutralen Handels.

Ebenso wie die anderen Rechte haben die Neutralen um die Freiheit des Handels kämpfen müssen. Vollständig haben sie dieses Ziel allerdings nie erringen können. Gerade diese Forderung ist aber eines der Hauptprobleme des Neutralitätsrechtes. Es durchzieht die ganze Materie wie ein roter Faden, taucht im Zusammenhang mit anderen Gründen als Hintergrund auf und wird schließlich die Hauptursache, daß die Neutralität zeitweilig erheblich gefährtet und ihre praktische Durchführbarkeit in Frage gestellt

---

[1]) Bündnisvertrag Deutschland-Österreich vom 7. X. 1879, Art. II.

[2]) Convention militare du 1er Juin 1913 entre la Grèce et la Serbie, Art. 5.

[3]) Vgl. Haase, S. 28; Politis, S. 43/44; Fauchille II, No. 1444, 4; vgl. v. Waldkirch, S. 11.

[4]) Rivier, a. a. O., Tome II, S. 378.

[5]) Fauchille II, No. 1444, 4 .

[6]) Vgl. Fauchille II, No. 1444, 4.

wird. „La liberté de commerce et plus spécialement celle des mers en temps de guerre ont toujours été les grands problèmes de la neutralité“ [1]). Es besteht ja ständig die Gefahr für ein Land, daß es an seinem Lebensnerv, dem Handel, durch einen Krieg anderer Mächte getroffen wird. Die Frage wird dringender, je wesentlicher und dominierender die Stellung des Handels innerhalb des Landes ist, und je ausgedehnter die wirtschaftlichen Beziehungen zu anderen Staaten sind. Sie kann bisweilen zu einer Existenzfrage werden, wenn ein Staat wirtschaftlich von anderen sehr stark abhängig ist. Diese Gründe sind es aber auch, die den Kriegführenden oft zwingen, die Handelsbeziehungen zu beeinträchtigen, hängt es doch davon meist ab, wie lange der Gegner widerstandsfähig bleibt. Abschnürung des Feindes von jeder Verbindung und Zufahrtstraße ist daher erstes und oberstes Ziel der Militärs. Aus diesen Erwägungen heraus versucht man, das Meer und die anderen wichtigen Zufahrtstraßen zu beherrschen. So mußte denn auch die Freiheit des neutralen Handels lange Zeit den Kriegsbedürfnissen weichen. Wir sahen, wie im 16. Jahrhundert Gentilis Englands Stellung im spanischen Krieg gegen die holländische Neutralität verteidigte, indem er sagte: „le droit de commerce est juste“. Auch Gröning stellt sich auf den Standpunkt, daß das Recht zum Handel der Neutralen ein natürliches Recht sei, das die Kriegführenden außerhalb einer Blockade nicht beeinträchtigen dürfen.. Ein Jahrhundert später versuchte Hübner den Vorrang der Rechte der Neutralen gegenüber denen der Kriegführenden nachzuweisen, indem er die Behauptung aufstellte, daß die Kriegführenden keinen Anspruch auf Beherrschung der Meere haben, selbst nicht unter Berufung auf Kriegsrechte, denn diese Kriegrechte gehen die Neutralen gar nichts an. Neutrale Schiffe dürfen nur aufgebracht werden, falls sie gegen die Neutralitätsgesetze verstoßen.

Im 19. Jahrhundert wurde der Kampf der Doktrinen fortgesetzt, wobei sich im wesentlichen zwei Anschauungen gegenüberstanden. Die angelsächsischen Länder legten das Schwergewicht auf die Interessen der Kriegführenden. Die Praxis hat ihre theoretische Stellungnahme in manchen Kriegen sowie hauptsächlich im Weltkrieg bestätigt. Auf dem Kontinent war man sich nicht ganz einig. Im allgemeinen gab man den Neutralen den Vorzug. Die großen Etappen sind der Consolato del Mare, der für Schutz des neutralen Eigentums eintrat, der Friede von Utrecht, nach dem die neutrale Flagge auch Feindesgut schützt, und die Erklärung von Paris (1856), nach der sogar das neutrale Gut unter feindlicher Flagge respektiert werden muß. Bei Blockaden forderte man das Prinzip der Effektivität [2]), d. h. eine Blockierung eines Landes darf nicht nur erklärt, sie muß auch verwirklicht werden. Die neueste Zeit hat nun die Freiheit des Handels der Neutralen durch technische Errungenschaften der modernen Kriegsindustrie sehr in Frage gestellt. Unterseeboote, unsichtbare automatisch explodierende Seeminen und andere leicht anbringbare versteckte Hindernisse haben dem Handel in Kriegszeiten unüberwindliche Schwierigkeiten entgegengesetzt, so daß die Befahrung der öffentlichen Seewege, die durch das Kriegsgebiet führen, eine ständige Gefahr für die Handelsschiffahrt darstellt. Dazu kommt noch, daß man überhaupt nicht kontrollieren kann, in welcher Art und Weise die Kriegführenden von ihren Rechten Gebrauch machen. Zwar muß beispielsweise jede aufgebrachte Prise abgeurteilt werden. Was hilft aber das ganze Prisengerichtssystem, wenn die Gerichtsbarkeit Angelegenheit des Kaperers ist. Das Urteil hängt ja meistens doch vom guten Willen der Kriegführenden ab.

---

[1]) Politis, a. a. O., S. 57.

[2]) Den Gegensatz bildet die sogen. Papierblockade, die nur erklärt, aber nicht durchgeführt wird.

Heffters Pessimismus dem ganzen brüchigen System der Freiheit des neutralen Handels gegenüber ist daher gerechtfertigt: un bagage vermoulu de maximes de spoliation [3]).

Die Neutralität Amerikas.

Als zwei wesentliche Entwicklungsgründe der Neutralität hatten wir die großen Entdeckungen z. B. Amerikas und den dadurch ausgelösten, wirtschaftlichen Strukturwandel erkannt. Solange nun die Vereinigten Staaten völkerrechtlich gesehen zum britischen Reich gehörten, teilten sie ipso iure die englische Ansicht über Neutralität.

Als die nordamerikanischen Staaten sich jedoch aus dem Empire lösten, ergab sich in den Folgezeit für sie die Notwendigkeit, zur Frage der Neutralität Stellung zu nehmen. Die Leiter der amerikanischen Politik gingen dabei von dem Standpunkt aus, die mühselig errungene Unabhängigkeit durch möglichstes Heraushalten aus den europäischen Wirren aufrechtzuerhalten. Vorteile boten ihnen dabei die geographische Lage des Landes, die Freiheit von den Ketten der Überlieferung, die so oft die alte Welt belasteten, sowie die Tatsache, daß die Vereinigten Staaten nicht wie die europäischen auf Aufrechterhaltung des Gleichgewichtes auf ihrem Kontinent bedacht sein mußten.

Diese Voraussetzungen hätten es an und für sich Nordamerika ermöglicht, die Frage der Neutralität überhaupt zu umgehen, wenn das Land sich nicht binnen kürzester Zeit zu einer Seehandelsmacht ganz großen Stiles mit über die ganze Welt verzweigten Wirtschaftsinteressen entwickelt hätte, deren Schutz zur Lebensfrage des Landes wurde.

Als daher im Jahre 1793 im Laufe des englisch-französischen Krieges der damalige französische Gesandte für die Vereinigten Staaten seine Stellung dazu benutzte, um Sympathien beim amerikanischen Volke für die französische Sache zu erwecken und die junge Union gegen England in den Krieg zu treiben, sah sich die amerikanische Regierung genötigt, zu dieser Frage Stellung zu nehmen.

Außerdem konnte sie nicht dulden, daß der Gesandte das Ziel dadurch zu erreichen versuchte, daß er Blanko-Vollmachten seiner Regierung für Kaperer mitbrachte, Schiffe zu diesem Zweck in amerikanischen Häfen ausrüsten ließ, durch französische Konsuln Prisengerichte im Gebiet der Vereinigten Staaten bilden ließ, die nach amerikanischen Häfen gebrachte Prisen verurteilten. Ja sogar Kaperei wurde in den amerikanischen Hoheitsgewässern auf französisches Betreiben hin unternommen [1]).

In einer am 22. April 1783 durch den Präsidenten Washington abgegebenen sehr fortschrittlich eingestellten Proklamation wurden daher folgende Grundsätze zur Frage der amerikanischen Neutralität aufgestellt:

Die amerikanische Regierung ist fest entschlossen, eine unparteiische Haltung allen Kriegführenden gegenüber einzunehmen. Der Präsident warnt daher amerikanische Bürger, Handel mit Konterbande zu treiben. Tun sie es dennoch, so dürfen sie keinen Schutz von ihrer Regierung erwarten, sondern haben die Folgen auf sich zu nehmen, mit denen das Völkerrecht derartige Vergehen ahndet.

Ferner wurden die amerikanischen Beamten angewiesen, alle Personen

[3]) Heffter ,S. 428.

[1]) Vgl. dazu: American State Papers, Foreign Relations, I, 167, 168, zitiert bei Moore, Digest VII, S. 881, Jessup a. a. O., S. 8, 9.

innerhalb der Gerichtsbarkeitszone der Vereinigten Staaten zu verfolgen, die das Völkerrecht zugunsten einer kriegführenden Macht verletzen.

Von französischer Seite wurde dieser amerikanische Standpunkt jedoch angegriffen mit der Behauptung, daß er gegen das Völkerrecht, sowie den französisch-amerikanischen Vertrag von 1778 verstoße.

Der amerikanische Staatssekretär Thomas Jefferson legte daraufhin die amerikanische Ansicht nochmals fest, indem er sagte: wenn die amerikanischen Staaten das Recht haben, die Erlaubnis zur Bewaffnung von Schiffen und zur Rekrutierung von Mannschaften innerhalb ihrer Häfen und ihres Territoriums zu verweigern, so sind sie auch durch die Gesetze der Neutralität dazu anzuhalten, dieses Recht auszuüben und folglich diese Bewaffnungen und Rekrutierungen zu verhindern. Als ihm daraufhin vom französischen Gesandten entgegengehalten wurde, daß diese Prinzipien nichts anderes als „diplomatische Spitzfindigkeiten" und „Vattelsche Aphorismen" seien, wurde ihm geantwortet, daß Amerika die Forderung Frankreichs als Souveränitätsverletzungen empfindet: „It was always the right of every nation to prohibit acts of sovereignty from being exercised by every other within its limits, and the duty of a neutral nation to prohibit such as would injure one of the warring parties" [2]). Die Bewaffnung von Schiffen und die Rekrutierungserlaubnis wurden also von den Amerikanern als Souveränitätsakte angesehen, die nur dem eigenen Staate auf seinem Territorium zustünden, nicht einem fremden.

In der Folgezeit ergriff Amerika die nötigen Schritte, seine Souveränität zu schützen. Es tat dies stets unter dem Aspekt der Neutralität. „Pour l'Amerique, la neutralité allait être un article de foi, et devenir une tradition nationale" [3]).

Am 3. Dezember 1793 wurde durch den Präsidenten dem Kongreß eine Botschaft vorgelegt, die das Haus um Sanktionierung dieser Grundsätze ersuchte.

1794 veröffentlichte Washington eine zweite Proklamation, in der er erklärte, daß sowohl Truppenaushebungen als auch freiwillige Teilnahme an feindlichen Expeditionen gegen die völkerrechtlichen Pflichten der Neutralen verstoße.

Im Juni desselben Jahres sanktionierte der Kongreß diese Proklamationen durch Erlaß des ersten Neutralitätsgesetzes. Außer den oben proklamierten Grundsätzen wurden noch die Unterstützung oder Vermehrung der Kampfkraft eines Schiffes eines kriegführenden Staates sowie die Landung jeglicher militärischer Expeditionen, die gegen einen fremden, mit Amerika im Frieden befindlichen Staat gerichtet waren, auf amerikanischem Boden verboten.

Dazu wurde die Kaperei in amerikanischen Hoheitsgewässern untersagt. Der Präsident wurde ermächtigt, die Land- und See-Streitkräfte der Vereinigten Staaten zur Aufrechterhaltung dieser Grundsätze heranzuziehen.

Außerdem hatten die Schiffe, die nach Völkerrecht nicht in einem amerikanischen Hafen bleiben durften, diesen und die amerikanischen Hoheitsgewässer sofort zu verlassen.

Beachtenswert an dieser Gesetzgebung ist die Tatsache, daß sich die Vereinigten Staaten bereiterklärten, britischen Untertanen in amerikanischen Gewässern durch französische Kaperei entstandene Schäden in Form einer Kapitalisierung zu ersetzen. Amerika stellte damit unter Beweis, daß es auch selbst die Pflichten dieser Gesetze auf sich zu nehmen gewillt war.

---

[2]) American State Papers, Foreign Relations, I, 150, zit. bei Moore, Digest VII, S. 881.

[3]) Politis, a. a. O., S. 45.

Neu und bedeutend ist außer der klaren Formulierung der Rechte und Pflichten Neutraler vor allem noch die Tatsache, daß ein Unterschied zwischen Akten gemacht wurde, die eine neutrale Regierung zu verhindern und zu unterlassen verpflichtet ist und Akten, die lediglich zur Folge haben, daß der betreffende Bürger, der sie begeht, nur den diplomatischen Schutz seiner Regierung verliert.

Akte der ersten Kategorie sind: Ausstattung von Schiffen, sowie die Hebung ihrer Kampfkraft auf neutralem Territorium, die Rekrutierung von Truppen und die Verhinderung der Landung feindlicher Expeditionen.

Diese Akte hat eine neutrale Regierung stets zu verhindern. Im Falle eines Bruches dieser Pflichten ist sie schadensersatzpflichtig.

Zur zweiten Kategorie gehören der Handel mit Konterbande und Blockadedurchbrüche. Die Folgen derartiger Akte fallen nicht der neutralen Regierung zur Last, sondern führen bei Ergreifung des Täters durch einen Kriegführenden dazu, daß dieser den Betreffenden bestraft.

Welche Beurteilung die amerikanische Neutralitätsgesetzgebung erfuhr, zeigt am besten die Ansicht W. E. Halls: „Die Politik der Vereinigten Staaten im Jahre 1793 bezeichnet den Anbruch einer Epoche in der Entwicklung der Neutralitätsgesetzgebung. Es kann nicht bezweifelt werden, daß sie das Ziel verfolgte und zu verfolgen glaubte, die Neutralitätsverpflichtungen der damaligen Zeit in die Wirklichkeit umzusetzen. Aber sie stellte die bei weitem fortschrittlichsten Anschauungen der Zeit über den Inhalt dieser Verpflichtungen dar und ging in mancher Beziehung sogar noch über das hinaus, was der internationale Brauch bis heute verlangt hat. Im wesentlichen stimmte sie jedoch mit der Norm des Verhaltens überein, die heute von der Gemeinschaft der Nation anerkannt wird" [4]).

Noch eine Frage harrte der Regelung. Aus wirtschaftlichen Erwägungen heraus konnte sich die amerikanische Regierung nicht bereiterklären, den Handel mit Konterbande zu Kriegszeiten überhaupt zu verbieten. Ihre Ansicht war zwar, daß dieser Handel, vom Standpunkt des Individuums betrachtet, etwas Ungesetzliches darstellt, daß es aber aus wirtschaftlichen Gründen nicht Sache der eigenen Nation, sondern des Kriegführenden ist, Sanktionsmaßnahmen dagegen zu ergreifen. Wieder war es Jefferson, der den amerikanischen Standpunkt in einem Brief an den britischen Minister in Washington darlegte. Er erklärte: „Our citizens have been always free to make, vend, and export arms. It is the constant occupation and livelihood of some of them. To suppress their callings, the only means perhaps, of their subsistence, because a war exists in foreign and distant countries, in which we have no concern, would scarely be excepted. It would be hard in principle and impossible in practice. The law of nations, therefore, respecting the rights of those at peace, does not require from them such an international disarrangement in their occupations. It is satisfied with the external penalty pronounced in the President's proclamation, that of confiscation of such portions of these arms as shall fall into the hands of any of the belligerent powers on their way to the ports of their enemis. To this penalty our citizens are warned that they will be abandoned, and, that even private conventions may work no inequality between the parties at war, the benefit of them will be left equally free and open to all" [5]).

Gegen diese Argumentierung war wohl kaum etwas einzuwenden, entsprach sie doch den Bedürfnissen aller Beteiligten am besten.

Der Handel mit bestimmten Gütern wurde also zu Kriegszeiten zu einem

---

[4]) Moore, a. a. O., Bd. VII, S. 888, übersetzt von Thorsten V. Kalijarvi: Die Neutralität Amerikas, Europ. Rev. „Sicherheit", S. 718.

[5]) Moore, a. a. O., Bd. VII, S. 955.

Abenteuer für den Betreffenden. Durch diesen Ausweg erkannte man implicite dem Kriegführenden das Recht zu, zur See eine Art Polizeigewalt allen Schiffen gegenüber auszuüben, um die Nationalität und die Ladung zu prüfen. Natürlich konnte es in der Folgezeit kaum ausbleiben, daß die Kriegführenden diese Freiheit oft zum Schaden des neutralen Handels mißbraucht haben. Trotzdem sträubten sich im weiteren Verlauf die Neutralen nicht vor der Übernahme neuer Pflichten. Anlaß zu Differenzen gab in der Folgezeit hauptsächlich die Zweiteilung zwischen Pflichten der Regierungen und denen der Einzelnen, eine Unterscheidung, die man nicht zu Unrecht die zwei Gesichter der Neutralität genannt hat. Die Abgrenzung beider Kategorien voneinander ist immer ungenau und schwankend gewesen. Der Kriegführende hatte selbstverständlich immer ein Interesse daran, die Verpflichtungen der neutralen Regierungen auszudehnen. Dagegen wehrten sich allerdings die Neutralen.

Den Abschluß der amerikanischen Gesetzgebung zu Beginn des 19. Jahrhunderts bildet die Abschiedsadresse, mit der der erste amerikanische Präsident zu Ende seiner Regierung hervortrat. Darin sagt Washington:

> „Europa hat eine Anzahl wesentlicher Interessen, die für uns keine oder nur sehr geringe Bedeutung haben. Daher muß Europa häufig in Streitfälle verwickelt werden, deren Gründe unseren Angelegenheiten im wesentlichen fremd sind. Es wäre deshalb unklug, wollten wir uns durch künstliche Bande in die regelmäßigen Veränderungen seiner Politik oder in die Kombinationen und Kollisionen seiner Bündnisse und Feindschaften verwickeln.
>
> Unsere getrennte und entfernte Lage empfiehlt und ermöglicht uns, einen anderen Kurs zu verfolgen. Wenn wir ein einiges Volk unter einer starken Regierung bleiben, so ist die Zeit nicht mehr ferne, da wir von äußeren Feinden nicht mehr viel zu fürchten brauchen; da wir eine solche Haltung einnehmen können, daß unsere Neutralität, falls wir sie zu irgendeiner Zeit beschließen, wohl geachtet wird; da kriegerische Nationen sich wohl hüten werden, uns herauszufordern, und da wir zwischen Frieden und Krieg wählen können, wie unser Interesse, geleitet von Gerechtigkeit, uns rät.
>
> Warum sollten wir die Vorteile einer solch eigenartigen Lage aufgeben? Warum unseren Boden verlassen, um uns auf fremden zu stellen? Warum sollten wir unser Schicksal mit dem irgendeines Teils Europas verknüpfen und unsere Wohlfahrt in die Netze des Ehrgeizes, der Rivalitäten und Interessen, der Stimmungen und Launen Europas verwickeln?
>
> Die richtige Politik besteht für uns darin, frei von dauernden Allianzen mit irgendeinem Teil der fremden Welt unsern Kurs zu steuern — soweit, meine ich, als uns das heute freisteht; denn ich möchte nicht dahin mißverstanden werden, als predigte ich Untreue gegenüber bestehenden Verbindlichkeiten . . . Es war einer meiner Leitgedanken, daß wir für unser Land Zeit gewinnen müssen, um seine noch jungen Einrichtungen zu festigen und auszugestalten, und sie ohne Unterbrechung zu dem Grade von Stärke und innerem Halt zu entwickeln, der notwendig ist, um es — menschlich gesprochen — zum Herrn seines Schicksals zu machen" [6]).

Damit war eine zweite Neutralitätserklärung von grundlegender Bedeutung niedergelegt worden.

Im Laufe der kommenden Jahrzehnte ist denn auch die amerikanische Neutralitätsauffassung von großem Einfluß auf Europa und auf die Wissenschaft geworden. Canning sagte von ihr im Unterhaus: „If I wished for a guide in a system of neutrality I should take that laid down by America

---

[6]) Zit. nach Th. V. Kalijarvi, Europ. Rev. Sicherheit, S. 719.

in the days of the presidency of Washington and the secretaryship of Jefferson" [7].

Der Neutrality-Act von 1794 diente denn auch als Vorbild der englischen Foreign Enlistment Acts von 1819 und 1870.

Im Laufe der europäischen Kriege des 19. Jahrhunderts hatte Amerika mehrfach Gelegenheit, seine Neutralitätsgesetze zur Anwendung zu bringen.

In der Mitte des 19. Jahrhunderts hatten sie sich als Ausdruck der völkerrechtlichen Auffassung auf dem Gebiete der Neutralität durchgesetzt. Nur England weigerte sich zuerst, sie anzuerkennen. Im Vertrag von Washington erklärte es sich jedoch 1871 zur Anerkennung der „Three Rules" (das war die amerikanische Neutralitätsgesetzgebung) bereit, die dann auch als Grundlage des Schiedsspruches im Alabama-Fall diente. Diese Prinzipien fanden dann später auf der zweiten Haager Friedenskonferenz von 1907 allgemeine internationale Zustimmung [8]. Nur unbedeutende Änderungen wurden vorgenommen, die im Zusammenhang mit der zweiten Haager Konferenz näher behandelt werden sollen. „On peut dire que dans sa formule finale le régime de la neutralité porte très nettement l'empreinte américaine" [9].

Welche Ergebnisse zeitigt nun die amerikanische Neutralitätsgesetzgebung? Erstens interessiert, was die Amerikaner begrifflich unter Neutralität verstehen.

In einer Mitteilung an Albert Gallatin bestimmte John Quincey Adams den Neutralen als einen, der „die Sache beider Parteien in einem Streitfall als gerecht anerkennt, d. h. jegliche Erwägung des Gegenstandes des Streitfalles selbst vermeidet". Im Falle der Resolution erklärte ein amerikanischer Gerichtshof, „die Vorstellung einer neutralen Nation beinhalte zwei Nationen, die miteinander im Kriege leben, und eine dritte in Freundschaft mit beiden".

Die zweite Haager Friedenskonferenz von 1907.

Das Jahr 1907 stellt für die Entwicklung der Neutralität den Höhepunkt dar. In diesem Jahre gelangte die völkerrechtliche Materie der Neutralität zu einem gewissen Abschluß durch den Versuch einer internationalen Mächtekonferenz, die bisher auf Grund von Gewohnheiten und Verträgen geübten Rechte und Pflichten zu überprüfen, um sie dann schriftlich niederzulegen, soweit sie allgemein anerkannt wurden.

Wenn auch nach Beendigung dieser Aufgabe eine Reihe von Staaten aus technischen und praktischen Gründen dem Entwurf die Anerkennung in Form der Ratifikation versagt hat, so stellt doch das Vertragswerk in seiner Regelung der Neutralität im Land- [1] und Seekriege [2] die Rechtsauffassung der Staaten zu Beginn des 20. Jahrhunderts auf diesem Gebiete dar.

Auf Grund der Erfahrung, daß Neuerungsvorschläge auf internationalen Konferenzen meist zur allgemeinen Ablehnung verdammt sind, hat man sich darauf beschränkt, nur die allernotwendigsten Lücken auszufüllen und nicht etwa eine vollständige Kodifikation der Materie herbeizuführen. So wurden denn von neuen Vorschlägen auch nur die Bildung eines internationalen Prisengerichts angenommen. Damit wurde einem dringenden Bedürfnis ge-

[7] Phillimore, a. a. O.

[8] Politis, a. a. O., S. 45.

[9] Über die Ratifikation der Haager Konventionen vgl. unten S. 28.

[1] [2] 5. Haager Konvention, betr. die Rechte u. Pflichten der neutralen Mächte im Landkrieg. 13. Haager Konvention betr. die Rechte u. Pflichten der neutralen Mächte im Seekrieg. In Deuxième Conférence de la Paix: Actes et Documents III.

nügt, denn bisher gab es, wie wir bereits sahen, gegen die Prisengerichtsentscheidungen der Kriegführenden keine Revisions- oder Beschwerdeinstanz [3]).

Der neue Gerichtshof sollte außerdem die Aufgabe übertragen erhalten, mangels Vorhandenseins vertraglicher Abmachungen nach anerkannten Regeln des Völkerrechts zu entscheiden. Fehlten auch diese, so sollten die allgemeinen Prinzipien der Gerechtigkeit und Billigkeit zur Anwendung kommen (les principes généraux de justice et d'équité).

Zum Zugeständnis derart weitgehender Vollmachten an eine internationale Institution hatte sich die Konferenz durch Englands Bemühungen schließlich bereit erklärt.

Als jedoch die Konvention unterzeichnet war, entdeckte England auf einmal, daß die umfassende dem Gerichtshof zugestandene Machtfülle ihm höchst gefährlich werden konnte. Aus Unruhe über diese Möglichkeit berief es schleunigst eine Konferenz der Seemächte nach London, wo in der sogen. Londoner Erklärung [4]) von 1909 die 13. Haager Konvention präzisiert und vervollständigt wurde.

Das Ergebnis war auch hier, daß die „Erklärung" nicht ratifiziert wurde und der internationale Prisengerichtshof ein totgeborenes Kind blieb.

Außerdem wurde durch die Haager Konferenz das Auslegen von automatisch explodierenden Minen verboten, die einzig und allein dem Zweck dienten, die internationale Handelsschiffahrt zu unterbinden.

Erschwert wurde die praktische Anwendung der beiden Haager Konventionen über die Neutralität durch die Klausel „si omnes". Diese besagt, daß „alle" Kriegführenden die Haager Grundsätze anerkannt haben müssen, wenn sie in einem bestimmten Konflikt zur Anwendung kommen sollen. Um die ganzen Regeln unanwendbar zu machen, genügt es also, wenn nur ein Kriegführender die Haager Grundsätze nicht anerkennt.

Trotz dieser kolossalen Schwäche bleibt es das Verdienst der Haager Konferenz, zum ersten Male eine jahrhundertelange, teils aus Gewohnheit geübte, teils durch Einzelabkommen entwickelte Materie auf ihre Brauchbarkeit für die Völkerrechtsgemeinschaft geprüft, geordnet und statuiert zu haben.

Unter diesem Gesichtspunkt betrachtet, stellt das Jahr 1907 einen Höhepunkt im Neutralitätsrecht dar. Die Konferenz hat keine absoluten Sicherungen gegen den Krieg gefunden und auch gar nicht finden wollen. Sie wollte nur dem Krieg einen bestimmten Rahmen zuweisen, um den Kriegführenden und den Neutralen eine gewisse Vorausberechenbarkeit dessen zu ermöglichen, was für beide Teile ein Krieg zu bedeuten hat. Sie hat der Entscheidung, frei über Krieg und Frieden zu beschließen, keine Schranken auferlegt. Nach wie vor können die Staaten souverän entscheiden, ob sie Krieg führen wollen oder im Frieden weiterleben möchten. Die Konferenz hat nur das Bestreben gehabt, den Frieden als den Normalzustand in der Völkergemeinschaft selbst dann möglichst weitgehend aufrechtzuerhalten, wenn ein Konflikt ausbricht. Die beste, weil praktisch schon erprobte Lösung schien dazu die Neutralität zu sein, die man darin sah, daß im Konfliktsfall ein Drittstaat sich jeglicher Einmischung durch Nichtanteilnahme an den Kampfhandlungen sowie durch Vermeidung der Beurteilung der causa des Streites enthielt, und daß er im Laufe des Konfliktes weiterhin in unparteiischer Weise Verkehr mit beiden Kriegführenden pflegte, soweit der Verkehr durch die einzelnen Pflichten, die der Neutrale und der Kriegführende übernommen hatten, nicht verboten war, und soweit die Rechte der Neutralen und der Kriegführenden nicht verletzt wurden.

---

[3]) Vgl. oben, S. 23/24.
[4]) Fauchille, II, No. 1388.

Wenn man jedoch geglaubt hatte, durch eine immer weiterschreitende Aufstellung von Neutralitätsrechten allmählich dem Krieg das Wasser abgraben zu können, d. h. ihn zu lokalisieren und zu eliminieren, so sollte man schon nach verhältnismäßig kurzer Zeit durch die Wucht erschütternder Ereignisse von der Brüchigkeit dieses Systems überzeugt werden. Denn in der Art der Regelung der Neutralität lag gleichzeitig die Gefahr. Der Wunsch der Neutralen, ihren Rechtskreis möglichst zu vergrößern, hatte zur Anerkennung der Erlaubnis geführt, daß die neutrale Macht nicht verpflichtet war, ihre Bürger resp. Untertanen am Handel mit einem Kriegführeden zu hindern. Die Folgen dieser Regelung werden uns gelegentlich der Entwicklung der Neutralität im Weltkrieg interessieren.

Eine weitere Gefahr bestand in dem Recht der Kriegführenden, neutrale Schiffe nach Konterbande zu untersuchen, sowie im Blockaderecht. Durch diese Einrichtungen wurde die Freiheit des neutralen Handels praktisch unterbunden. „The exception of contraband and also that of blockade left an opening through which, as it developed, the belligerent was able practically to destroy the neutral's commercial freedom" [5]).

Mit dem Haager Werk über die Neutralitäts-Konventionen ist der alte Kampf Vattel contra Grotius zunächst zu Vattels Gunsten entschieden worden.

Wir stehen heute, nachdem wir die Schattenseiten der Neutralität im Weltkrieg erleben mußten, wohl mit Recht dem Neutralitätsbegriff mit einer großen Portion Skepsis gegenüber. Diese Einstellung darf uns aber nicht veranlassen, einfach den Stab über das Haager Werk und seine Vorläufer zu brechen. Man darf nie vergessen, daß vor dem Kriege der Gedanke der internationalen Solidarität fast vollkommen unbekannt war. Auf Grund der Doktrin der absoluten Souveränität der Staaten war im Prinzip der Krieg einzig und allein eine Angelegenheit der Kriegführenden, zu dem Stellung zu nehmen anderen Staaten untersagt war.

Eine andere Einstellung wäre ja doch an der Frage der Durchführbarkeit rettungslos gescheitert. Selbst wenn man im Kriegsfall darüber befunden hätte, wer schuldig sei und eine Strafe durch die Völkerrechtsgemeinschaft verdiene, hätte doch immer noch das wirksame Mittel gefehlt, den ungerecht handelnden Staat zur Räson zu bringen. Die Völkerrechtsgemeinschaft der Vorkriegszeit war jeder Mittel bar, die einen Staat zwingen konnten, die Völkerrechtsregeln zu achten und zu erfüllen.

Um wieviel einfacher war es in einem solchen Falle, daß die uninteressierten Staaten sich jeglicher Art der Beteiligung am Konflikt enthielten, umso mehr, da ja diese Haltung geschichtlich erprobt war und sich fast zu aller Zufriedenheit bewährt hatte.

Ein weiterer Grund, der für die Neutralität sprach, war die beachtliche Tatsache, daß sie erlaubte, Konflikte in weitgehendem Maße zu lokalisieren, während Sanktionsmaßnahmen in jedem Falle große Teile der Welt in den Zustand der Anormalität, der Erregung oder des Krieges versetzten.

So aber konnten die Neutralen ihren Handel meist ohne nennenswerte Einbuße fortsetzen. Zwar waren ihnen einige Pflichten auferlegt, aber war es nicht besser, diese Nachteile auf sich zu nehmen, als das Risiko eines Krieges mit all seinen materiellen Opfern und seelischen Belastungen?

Und noch ein weiterer Grund spricht für die Neutralität. Wie schwer ist es oft im konkreten Falle, festzustellen, ob ein Krieg gerecht oder ungerecht ist. Wieviel Imponderabilien sprechen oft mit, wie viele innere Beweggründe entziehen sich dem Auge des Richters.

Natürlich ist es moralischer, nach Recht und Unrecht im Völkerleben zu

---

[5]) Jessup, a. a. O., S. 31.

entscheiden, anstatt anzunehmen, jeder Krieg sei gerecht, selbst wenn eine Großmacht aus imperialistischen Motiven heraus einen kleinen Staat verschluckt. Wenn man derartige Beispiele bei Beurteilung des Wertes oder Unwertes der Neutralität zugrundelegt, ist es einfach, die Neutralität als etwas Unmoralisches hinzustellen. Es ist aber eine durch ungezählte geschichtliche Beispiele bestätigte Tatsache, daß selbst bei objektivster Wägung der causa eines Krieges Recht und Unrecht oft nicht genau festzustellen sind. Diese Dinge gilt es auch beim Urteilen über Neutralität zu bedenken. Natürlich sollen diese Argumente, die hier für die Neutralität ins Treffen geführt werden, nicht den Anschein erwecken, als sei die Neutralität, so wie sie sich entwickelte und im Haag kodifiziert wurde, eine über jeglicher Anfechtung stehende völkerrechtliche Einrichtung. Sie hat ihre Schwächen und Nachteile. Aber sie ist eine geschichtliche Tatsache geworden, und als solche gilt es, sie zu untersuchen und zu würdigen. Wir werden im weiteren Verlauf der Entwicklung sehen, daß alle Gegenargumente und Enttäuschungen, welche die Staatenpraxis mit diesem völkerrechtlichen Rechtsinstitut erlebte, es nicht von der Bildfläche verdrängen konnten. Mangels etwas Besserem kam man immer wieder auf die Neutralität zurück.

Niemand, der mit einigem politischen Blick die einzelnen Bestimmungen der 5. und 13. Haager Konvention prüft, wird übersehen, daß hier Vorsicht eines der Haupterfordernisse dem Institut der Neutralität gegenüber ist, wie denn überhaupt ein Recht, das ausschließlich auf der Moral der Beteiligten basiert, stets schwächer fundiert ist als ein Recht, über dem stets das Kriterium der Erzwingbarkeit mit wirksamen Machtmitteln schwebt. Da aber jegliche Art von Ansätzen zu kollektiver Sicherheit fehlte, mußte man versuchen, das System der individuellen Sicherheit nach Möglichkeit auszubauen. Dazu dienten einmal die militärischen Rüstungen, die durch die Bündnisse von Staat zu Staat ergänzt wurden. Diese Bündnissysteme hatten natürlich den Nachteil, daß sie meist eine Staatengruppe in Gegensatz zur anderen brachten, da sich logischerweise d i e Staaten einander am leichtesten nähern konnten, die gemeinsame Interessen verfolgten oder deren Ziele und Absichten sich vorteilhaft ergänzten. Da man jedoch auf Grund der Erfahrungen wußte, daß diese individuelle Sicherheit durch Bündnisse nicht genügend gewahrt sei, versuchte man, gewisse, von den meisten Völkern geübte Praktiken ihnen in Zukunft als rechtsverbindende Pflichten aufzuerlegen. Aus diesem Geiste und dieser Denkungsart entsprangen dann Werke wie die Haager Konventionen. Unter Zugrundelegung dieser Erwägungen gilt es, sie zu verstehen und ihrem Geiste näherzukommen. Unter diesen Gesichtspunkten betrachtet, wird man der Neutralität sicher mehr Verständnis entgegenbringen, als es gemeinhin heute der Fall ist.

Die Neutralität im Weltkrieg.

Zu Beginn des Weltkrieges hatte man wohl gehofft, daß der moralische Druck der öffentlichen Meinung der Welt stark genug sei, die Kriegführenden zu veranlassen, die Rechte der Neutralen zu respektieren.

Als man jedoch allerseits begriff, in welche Katastrophe sich der Weltkrieg auszuwirken drohte, mußte man einsehen, daß die Furcht vor Mißbilligung seitens der Neutralen die Kriegführenden nie und nimmer zur Achtung der bestehenden Rechtsordnung der Dinge zwingen werde. Ging es doch hier um die Frage von Sein oder Nichtsein.

Es heißt sicher auch zuviel erwarten, wenn man glaubt, daß das Gewissen der Völker allein genügen werde, dem Völkerrecht Achtung zu verschaffen. Im innerstaatlichen Recht ist diese Anschauung längst verlassen worden, und die Erzwingbarkeit ist „d i e" Voraussetzung unserer staatlichen Rechts-

entwicklung geworden. Wäre die Staatsgewalt nicht mehr in der Lage, die Respektierung des Rechts zu erzwingen, so würde unser Recht dazu verdammt sein, ein Scheindasein zu führen. Das Gefühl für Sitte und Gesittung würde niemals ausreichend sein, dem Recht zum Siege zu verhelfen.

Der Mangel irgendeiner Form „friedlichen Zwanges" ist daher eine der Hauptursachen für die Krise, die das Völkerrecht im allgemeinen und die Neutralität im besonderen im Weltkrieg durchmachen mußten.

Nur die unbestrittene Erkenntnis, daß die Welt in ihrem gegenwärtigen Entwicklungsstadium ohne zwischenstaatliche Rechtsbeziehungen nicht auskommen kann, hat den Geist zu neuen Schöpfungen angeregt.

Ehe wir allerdings diese Neuerscheinungen des Völkerrechts näher betrachten, wollen wir uns die weiteren Gründe der Krise im Neutralitätsrecht und die damit im Zusammenhang stehenden geschichtlichen Ereignisse kurz vor Augen führen.

Aus dem Bewußtsein heraus, daß die Welt am Beginn einer Epoche stand, wo es um die Existenz der in den Konflikt verwickelten Staaten ging, beschränkten die Kriegführenden von Anbeginn des Krieges ihre Aktionen nicht nur auf militärisches Gebiet, sondern gingen über das Maß militärischer Notwendigkeiten weit hinaus. Es entwickelte sich neben dem Krieg an den Fronten ein Wirtschaftskrieg, dessen Ziel es war, dem Gegner die Zufuhr an Bedarfsartikeln und Rohstoffen abzuschneiden, um ihn durch systematisches Aushungern auf allen Gebieten eher auf die Knie zwingen zu können.

Diese Art der Kriegführung hatte notwendigerweise eine verborgene Art von Krieg gegen die neutralen Mächte zur Folge, denn unterband man den Handel mit dem Gegner, so schädigte man dabei zwei Parteien: einmal den Kriegführenden und das andere Mal den handeltreibenden Neutralen.

Da die Alliierten vermöge ihrer größeren Flotten bald die See fast vollständig beherrschten, mußte sich diese Art der Kriegführung zu ihren Gunsten entwickeln. Die Mittelmächte wiederum konnten die Meere nicht bedingungslos dem Gegner überlassen, wenn sie den Krieg mit einiger Aussicht auf Erfolg fortführen wollten, denn ihre Wirtschaft war zu einem erheblichen Teil auf Einfuhr zumindest an Rohmaterial angewiesen.

Deutschland beantwortete daher die gegnerischen Maßnahmen mit dem Unterseebootkrieg, dessen Verlauf allerdings nicht den verfolgten Zweck erreichte. Damit war die allgemeine Auffassung, daß die Meere die öffentlichen Verkehrswege der Völker seien, praktisch hinfällig. Von nun an lähmte ein Bann der Ungewißheit und Furcht den Weltverkehr.

Von diesen Maßnahmen wurden die Mittelmächte am spürbarsten betroffen, da sie letztlich diejenigen waren, die von den Rohstoffquellen abgeschnitten wurden. Der Hauptneutrale aber, Amerika, wurde immer mehr auf seiten der Westmächte gezogen, denn die Alliierten hatten von vornherein die Lage besser auszunutzen verstanden. Kurz vor und zu Kriegsbeginn nahmen sie große Kredite bei amerikanischen Instituten und Privatleuten auf, führten einen lebhaften Handel mit amerikanischen Firmen, was ja nach völkerrechtlichen Vorschriften gestattet war und wurden so immer mehr zum amerikanischen Hauptschuldner. Schließlich kam es so weit, daß Amerika gegen die Mittelmächte in den Krieg eintreten mußte, wollte es nicht die allmählich ins Ungeheure angewachsenen finanziellen Ansprüche seiner Bürger und damit sein wirtschaftliches Wohlergehen in Frage stellen. Diesem Eintritt in die Front der Westmächte ging eine lange Reihe von diplomatischen Aktionen gegen beide Kriegsparteien voraus, welche die Aufrechterhaltung der amerikanischen Neutralität erstrebten und gegen die Verletzungen amerikanischer Neutralitätsrechte protestierten. Zwar hatte Amerika durch den Staatssekretär Bryan gleich zu Beginn des Krieges am 6. August 1914 versucht, die nicht ratifizierte „Londoner Erklärung" für die Dauer des Krieges

den Kriegführenden als Grundlage des Seekriegsrechtes und der Neutralität vorzuschlagen, ohne allerdings zum Ziele zu gelangen. Bryan war der Meinung, „that an acceptance of these laws by the bellingerents would prevent grave misunderstandings which may arise as to the relations between neutral powers and belligerents" [1].

Deutschland und Österreich-Ungarn nahmen diesen Vorschlag an unter der Bedingung, daß auch die Gegner sich an die Deklaration hielten.

Die Alliierten verlangten jedoch auf Betreiben Englangs gewisse Einschränkungen und Änderungen. „Diese Einschränkungen stellten aber die Grundsätze der Deklaration, auf die sie sich bezogen, auf den Kopf" [2].

Dazu kam die dauernde Ausdehnung der Bannwaren-Listen, die zum Zwecke hatten, die Mittelmächte gänzlich vom Verkehr nach außen abzuschneiden, so daß schließlich Amerikas Handel mit Deutschland völlig lahmgelegt wurde. Zuletzt dehnte England das Recht, „bedingte Bannware" wegzunehmen, sogar auf den Handel zwischen neutralen Häfen aus, da es der Meinung war, daß die meisten Artikel doch dem Gegner nur zugutekämen.

Gegen dieses Vorgehen erfolgten zwar von amerikanischer Seite verschiedentlich Einsprüche und diplomatische Vorstellungen, die jedoch ergebnislos verliefen. Immer neue Verordnungen, genannt „Orders in Council", bewirkten einen vermehrten Druck auf die Mittelmächte und dadurch auch auf die Neutralen. Deutschland drohte völlig vom Weltverkehr abgeschnitten zu werden. Schließlich sah es sich gezwungen, die Gewässer um Großbritannien und Irland als Kriegsgebiet zu erklären, um dem unrechtmäßigen Versuch, Deutschlands Bevölkerung auszuhungern, begegnen zu können. Die Neutralen wurden aufgefordert, das Gebiet zu meiden. Diese Maßnahme bedeutete einen schweren Schlag, wenn nicht das Ende des amerikanischen Handels mit England.

Für Deuschland war es ein Akt der Notwehr, hervorgerufen durch dauernde Rechtsbrüche des Gegners.

Die amerikanische Regierung richtete daraufhin eine gemeinsame Note an Großbritannien und Deuschland, die Deuschland den Vorschlag unterbreitete, vom uneingeschränkten Unterseebootkrieg Abstand zu nehmen, während England aufgefordert wurde, seinen Aushungerungsplan aufzugeben.

Wieder wurde der Vorschlag mit einigem Vorbehalt von Deutschland angenommen. Englands „Amerika-Politik" gestattete es ihm jedoch, das Ansinnen rundweg abzulehnen, den es wußte genau, daß für Amerika schon zu viel auf dem Spiel stand. Es konnte ohne ungeheure wirtschaftliche Schäden und Krisen die Alliierten nicht fallen lassen. Dagegen sträubte sich schließlich auch die amerikanische Öffentlichkeit, deren Sympathien durch eine geschickte und skrupellos geführte Propaganda immer mehr zu den Alliierten neigten.

Der Erfolg des amerikanischen Vorgehens war, daß England seinerseits sogar zu noch schärferen Maßnahmen gegen die Mittelmächte überging. Nachdem es schon im November 1914 die Nordsee als Kriegsgebiet erklärt hatte, da Deutschland dort Minen gesät hatte, kündigte es am 1. 3. 1915 die Blockade Deutschlands als Gegenwehr gegen den Unterseebootkrieg und andere angebliche deutsche Verletzungen des Völkerrechts an. Weiter verkündete die britische Regierung, daß alle Schiffe, welche Ladungen für oder von Deutschland an Bord hätten, ohne Rücksicht darauf, ob sie auf geradem Wege oder über neutrale Häfen gingen, der Wegnahme ausgesetzt seien. „Dies war der Höhepunkt britischer Rechtsverletzung" [3].

[1] Special Supplement to the „American Journal of International Law", Vol IX(July, 1915) S. 255.
[2] Clapp, a. a. O., S. 7.
[3] Clapp, a. a. O., S. 10.

Ebenso wurde der Handel Amerikas mit den europäischen Nationen, die Deutschlands Nachbarn sind, von England als verdächtig betrachtet und dementsprechend behandelt. Die Absicht, die mit all diesen Maßnahmen verfolgt wurde, ist klar. Man versuchte durch wirtschaftlichen Druck auf die Mittelmächte diese zur Aufgabe des Krieges zu zwingen und gleichzeitig die Neutralen in die Front von Deutschlands Gegnern einzureihen. Das gelang denn auch schließlich bis auf wenige Ausnahmen. Dabei darf man nicht übersehen, daß Amerikas Neutralität wesentlich leichter aufrecht zu erhalten war als die derjenigen europäischen Staaten, deren geographische Lage bedeutend ungünstiger war. Die Alliierten verfolgten diesen Staaten gegenüber mehr oder minder unverhohlen das Ziel, sie zum Anschluß zu zwingen. Auch Deutschland versuchte natürlich derartige Maßnahmen. Im allgemeinen erwies sich aber der Druck der Alli ierten als stärker und erfolgreicher, so daß gegen Ende des Krieges von den anfangs zahlreichen neutralen Staaten nur noch einige wenige am Kriege unbeteiligt waren.

Als völkerrechtliches Ergebnis des Weltkrieges auf dem Gebiet der Neutralität kann man jedenfalls feststellen, daß sich die großen Rechtsgedanken, die sich während dreier Jahrhunderte allmählich entwickelt hatten und schließlich zur Haager Kodifikation führten, in der Praxis bei der ersten schweren Probe nicht bewährten. An Stelle der Neutralität war eine vollständige Rechtsanarchie getreten. Zweckmäßigkeits- und Erfolgserwägungen, verbunden mit diplomatischem Intrigenspiel hatten das mühsam errichtete Gebäude der Neutralität schon nach kürzester Zeit hinweggefegt. Man hatte im Haag noch nicht vorausgesehen, daß ein moderner Krieg von derartigem Ausmaß, wie es der Weltkrieg war, ein Kampf mit allen, den Kriegführenden zur Verfügung stehenden Mittteln ist.

Der Weltkrieg hat gelehrt, daß für einen modernen Krieg die wirtschaftliche Situation eines Staates ebenso ausschlaggebend für den militärischen Erfolg ist wie auf dem Schlachtfeld erkämpfte Siege. Andererseits bringen die wirtschaftlichen Verpflichtungen der Länder untereinander es mit sich, daß durch Konflikte nicht nur ein Staat allein, sondern stets mehrere betroffen werden. Das erschwert selbstverständlich eine Lokalisierung des Konfliktes. Andererseits erhöht diese gegenseitige Abhängigkeit die Gefahr, gegen den eigenen Willen in den Krieg gezogen zu werden. Viele kleinere Staaten versuchten im Weltkrieg neutral zu bleiben. Durch wirtschaftlichen Druck von seiten eines Kriegführenden gelang es jedoch in vielen Fällen, den Anschluß an eine Partei zu erzwingen. „Die alten Auffassungen über Neutralität waren ganz offensichtlich unzulänglich. Wissenschaft und Praxis hatten die bisherigen Regeln und Methoden überholt" [4]. Lawrence hat recht, wenn er sagt: „au cours de la guerre, les lois de la neutralité ont été réduites en miettes" [5].

Aber obgleich niemand das im Weltkrieg begangene Unrecht gegen die Neutralen leugnen kann, muß man doch andererseits beachten, daß diese fortwährenden Rechtsbrüche noch nicht die Abschaffung der Neutralität schlechthin bedeuten müssen. Die Praxis hat gelehrt, daß Neutralität unter Umständen schwer durchführbar ist, und daß die bestehenden Regeln offensichtlich unzureichend sind. Die Neutralität war durch den Krieg in ein neues Licht gerückt worden.

Zu Ende des Krieges standen daher alle Beteiligten vor der Frage: Hat Neutralität überhaupt noch einen Zweck? Wenn ja: in welcher Form? Wenn nein: was kann man dafür an die Stelle setzen? Die folgenden Kapitel werden uns die Antworten geben und die Wege aufzeigen, die Theorie und Praxis gingen.

[4] Thorsten V. Kalijarvi, a. a. O., S. 723.
[5] Lawrence, a. a. O., S. 87; Whitton, S. 465.

Neutralität und Völkerbund.

Die Versuche der offiziellen Politik auf den Haager Konferenzen, den Frieden der Welt möglichst weitgehend zu sichern, haben sich, wie bereits gezeigt, als nicht brauchbar für alle Kriegsmöglichkeiten erwiesen.

Das Ergebnis der Kriegsjahre war die Erkenntnis der Notwendigkeit, wirksamere Friedensgarantien schaffen zu müssen, wollte man den Eintritt einer ähnlichen Katastrophe wie 1914 bis 1918 verhindern. Im Laufe des Krieges beschäftigte sich daher eine Reihe von Staatsmännern mit der Materie. Man kam dabei zu der Erkenntnis, daß bei der heutigen Ordnung der Dinge ein Staat allein nicht mehr in der Lage sei, sich aus eigenen Kräften unter allen Umständen aus Konflikten herauszuhalten.

In der Erkenntnis, daß jeder Krieg fortan die Tendenz in sich trägt, ein Kampf um Sein oder Nichtsein zu werden, der die Völker aus Selbsterhaltungstrieb zwingt, über gewisse völkerrechtliche Rechte, z. B. die der Neutralen, einfach hinwegzuschreiten, gab man den Gedanken an individuelle Sicherungsmaßnahmen auf. Man ging statt dessen daran, ein System zu schaffen, dem die Idee zugrundelag, durch Mitarbeit und Zusammenschluß einer Reihe von Mächten, am besten aller Staaten der Erde, den Wiedereintritt einer ähnlichen Katastrophe, wie sie der Weltkrieg darstellt, zu verhindern. Der Erfolg dieser Bemühungen war, daß die Idee eines Völkerbundes, die natürlich rein dogmatisch gesehen das Ende der Neutralität bedeuten würde, immer festere Formen gewann.

Durch die beiderseitige Annahme der Wilsonschen 14 Punkte als Grundlage des künftigen Friedens rückte der Völkerbundsplan in ganz greifbare Nähe, denn Punkt 14 setzte fest:

> „Es muß zum Zwecke wechselseitiger Garantieleistung für politische Unabhängigkeit und territoriale Unverletzlichkeit der großen wie der kleinen Staaten unter Abschluß spezifischer Vereinbarungen eine allgemeine Gesellschaft von Nationen gebildet werden" [1].

Damit war allerdings nur ein Programm aufgestellt worden, ohne daß man sich darüber klar war, in welcher Art es verwirklicht werden sollte. Man konnte in die Idee verschiedene Tendenzen hineinlegen. „Einmal kann der Völkerbund auf eine Zusammenfassung und Ordnung des ganzen internationalen Lebens hinzielen, oder aber sich mit der bloßen Verhütung von Kriegen durch friedliche Streiterledigung begnügen. Sodann kann die Friedenssicherung auf die restlose Ausschließung des Krieges, d. h. auf die Lösung jedes Konfliktes nach Rechts- und Billigkeitsgrundsätzen gerichtet sein, oder aber der Völkerbund kann sich begnügen, bloß dem Ausbruch des Krieges möglichst viele Hindernisse entgegenzusetzen, in der Hoffnung, daß durch Zeitgewinn und den Druck der öffentlichen Meinung der kritische Moment überwunden und die Bahn für eine friedliche Verständigung freigelegt werde. Endlich kann der Völkerbund die Beachtung seiner Satzungen zur Sicherung des Friedens unter den Schutz mehr oder weniger wirksamer Sanktionen stellen" [2].

Die Entwicklung nahm nun folgenden Verlauf: Die Alliierten beschlossen, die Völkerbundsfrage im Zusammenhang mit den Friedensverträgen zu regeln. Sie standen dabei auf dem an sich richtigen Standpunkt, daß es späterhin schwer möglich sein werde, die Mächte zur Mitarbeit heranzuziehen. „Die Behandlung der Völkerbundsfrage als eines integrierenden Bestandteils des Friedensvertrages hatte" außerdem „den Vorteil, daß die am Friedensschluß beteiligten Mächte auf diese Weise gezwungen sind, die neue internationale Organisation anzunehmen, wenn sie den Frieden haben wollen" [3].

[1] Die 27 Punkte des Präsidenten Wilson.
[2] Schweizer Botschaft, a. a. O., S. 529.
[3] Schweizer Botschaft, a. a. O., S. 529.

Andererseits darf man nicht verkennen, daß der Zeitpunkt auch kolossale Gefahren für das Werk und den Gedanken eines Völkerbundes in sich barg. 1914 bis 1918 hatte die Welt einen Krieg erlebt, der seinesgleichen in der Vergangenheit nicht hat. Es war kein Krieg im alten Sinne mehr. Es war ein Ringen um die staatliche Existenz, das nicht nur mit dem Schwert, sondern auch mit allen anderen nur erdenklichen Waffen geführt wurde. Die Folge dieser Tatsache war, daß sich der Krieg bald nicht mehr auf die Fronten allein beschränkte, sondern auch das Hinterland und die Zivilbevölkerung wesentlich beeinträchtigte. Eine steigende Verbitterung und Kampfesenergie waren die Folgen. Die geistige Vergiftung nahm ständig zu. Die ungeheuren Anstrengungen auf beiden Seiten peitschten die Psyche zum Äußersten auf. Der Verlauf der Friedensverhandlungen bewies nur zu deutlich die damalige Mentalität unserer Gegner.

In diesem Augenblick nun wollte man ein Bollwerk des Friedens und der internationalen Gerechtigkeit errichten. Fürwahr ein majestätischer Gedanke. Er stellte die höchsten Anforderungen an Geist und Charakter. Würde das geforderte Maß an Großzügigkeit und Gerechtigkeitsgefühl von den Schöpfern der Institution aufgebracht werden, um auch den Besiegten eine Teilnahme am Wiederaufbau in Ehren zu ermöglichen, oder würde es nur eine Knebelungsorganisation für den Sieger werden?

Darin bestand die Gefahr des gewählten Zeitpunktes.

Die Schöpfer sind dieser Gefahr auch leider erlegen durch Verquickung der Völkerbundssatzung, die doch Satzung des Bundes „aller" Nationen und damit hinfort d i e Friedensordnung der Welt sein sollte, mit dem Pakte von Versailles, d. h. dem Diktat des Siegers [4]).

Nach langen Verhandlungen der Völkerbundskommission kam in den Sitzungen vom 10./11. April der endgültige Text der Bundessatzung zur Fixierung, der mit einem geringfügigen Zusatz in der Plenarsitzung vom 28. April 1919 angenommen wurde.

Inhaltlich gesehen stellt der Pariser Völkerbund ein Komprimiß dar. Das mußte er notgedrungen werden, wenn man sich vergegenwärtigt, welche Gegensätze in ihm ausgeglichen werden mußten, „da die Neigung, sich im Interesse des Weltfriedens zu binden, nicht bei allen Staaten in gleichem Maße vorliegt und das Vertrauen in die Wirksamkeit und Lebensfähigkeit eines Völkerbundes in verschiedenem Grade vorhanden ist" [5]). Die Kommission mußte also unter dem Gesichtspunkt arbeiten, einen Plan aufzustellen, dem alle Parlamente ihre Zustimmung erteilen würden. In dieser Voraussetzung lag schon eine gewisse Gefahr und eine starke Begrenzung der Durchführungsmöglichkeit einer bestimmten Idee sowie der Wirksamkeit der Institution selbst. Das Ergebnis war denn auch, daß der Pakt keine der oben skizzierten möglichen Hauptrichtungen konsequent durchführte, sondern sich auf Mittelwege beschränkte. Dadurch wurde die Satzung sehr lückenhaft und die einzelnen Bestimmungen sehr dehnbar, so daß die vielen sich ergebenden

---

[4]) Durch Art. 231 wurde Deutschland die alleinige Schuld am Kriege aufgebürdet und damit eine derartige Diskriminierung Deutschlands herbeigeführt, daß man uns sogar von der Mitgliedschaft am Völkerbund ausschloß. (Vgl. dazu Wegner, Das Reich in der Rechtsgemeinschaft der Völker und unter dem rechtswidrigen Zwang von Versailles). Dadurch wurde die große Gelegenheit verpaßt, die ehemaligen Gegner durch Erfassung in einer Friedensorganisation endgültig zu versöhnen und dadurch eine Menge zukünftigen Konfliktstoff aus der Welt zu schaffen. — Einen beredten Aufschluß über die Atmosphäre von Versailles gibt auch das Buch von Harald Nicolson, Peacemaking. (1919).

[5]) Schweizer Botschaft, a. a. O., S. 550.

Auslegungsmöglichkeiten eine ständige Gefahr für die Durchführbarkeit der Idee darstellen.

Zwar wünschte man Friedenssicherung und Schutz gegen Bedrohung, aber man verbot die Kriege nur unter der Voraussetzung, daß „sie ohne Einhaltung des zur Sicherung des Friedens vorgesehenen Verfahrens oder gegen einstimmige Ratschläge der unbeteiligten Staaten eröffnet werden. Und nur in diesen Fällen wird die gesamte Kraft der verbündeten Staaten zum Schutze der Friedensordnung eingesetzt" [6]).

Um die oft sehr schwere, ja unlösbare Frage über die Gerechtigkeit eines Krieges zu umgehen, stellt es der Völkerbundsvertrag darauf ab, daß man vor Beginn des Krieges ein bestimmtes Verfahren beobachtet.

Überfallkriege und „Kriege, die geführt werden, obwohl die Gegenpartei sich innert nützlicher Frist einem Schiedsspruch oder einem einstimmigen Vorschlag des Rates unterzogen hat" [7]), sind verboten.

Man einigte sich also nicht auf eine restlose Unterdrückung, sondern auf eine Beschränkung der Kriegsmöglichkeiten.

Dieses Ergebnis veranlaßt uns zu der Fragestellung, ob im Falle eines Krieges noch Neutralitätsmöglichkeiten gegeben sind, m. a. W.: ob dem Begriff der Neutralität auch im Rahmen des Völkerbundes und seiner Satzung noch völkerrechtliche Bedeutung zukommt.

Auf den ersten Blick scheint das nicht der Fall zu sein. Man war anfangs der Meinung, daß die Neutralität, deren Wesen in strikter Nichtanteilnahme im Konfliktsfalle bestand, unvereinbar sei mit dem Gedanken, den Frieden kraft gemeinsamer Aktionen aufrechtzuerhalten. Im Falle einer Friedensstörung wollte man den Störenfried mit Kollektivmaßnahmen, d. h. mit wirtschaftlichen Sanktionen und, wenn nötig, durch gemeinsame Aktionen zur Räson bringen. Nach Art. 3, Abs. III und nach Art. 4, Abs. IV VBS sind die Versammlung und der Rat zuständig „pour toute question qui affecte la paix du monde". Auf diese Weise bleibt der Krieg nicht mehr eine Angelegenheit der Streitenden, sondern beschäftigt zumindest alle Staaten, die Mitglieder des Bundes sind. Art. 11 VBS stellt ausdrücklich fest, daß jeder Krieg und jede Bedrohung mit Krieg eine Bundesangelegenheit ist, selbst wenn die Streitenden keine Völkerbundsmitglieder sind. Damit nimmt der Völkerbund das Recht für sich in Anspruch, alle Streitigkeiten der Welt vor sein Forum zu zitieren und eventuell sogar „die zum wirksamen Schutz des Völkerfriedens geeigneten Maßnahmen zu ergreifen". Er bringt das Prinzip der internationalen Solidarität klar zum Ausdruck, ohne damit der Welt allerdings etwas absolut Neues zu bieten, denn — wie wir sahen — waren schon Vitoria und Grotius der Ansicht, daß ein Krieg nicht nur Sache der Kriegführenden sei, sondern eine Angelegenheit, die alle Staaten angehe.

Durch Art. 10 VBS wird sogar den Bundesmitgliedern die Pflicht auferlegt, die Unversehrtheit des Gebietes und die politische Unabhängigkeit aller Bundesmitglieder zu achten und gegen jeden äußeren Angriff zu wahren, „ce qui veut dire qu'en pareil cas la neutralité des membres est en principe inadmissible" [8]).

Weiter sieht Art. 16 VBS gegen paktbrüchige Mitglieder Sanktionsmaßnahmen vor, ein Vorgehen, das keinesfalls mit den Grundsätzen der Neutralität vereinbar ist, parce qu'elle comporte un traitement differentiel entre les parties en conflit selon la justice de leur cause [9]), contrairement à la neu-

---

[6]) Schweizer Botschaft, a. a. O., S. 550.
[7]) Schweizer Botschaft, a. a. O., S. 551.
[8]) Whitton, a. a. O., S. 476.
[9]) Politis, a. a. O., S. 104.

tralité d'avant-guerre qui était basée sur le principe d'impartialité absulue" [10]).

Diese neuen Tendenzen des Völkerrechts zielen natürlich darauf hin, dem Grundsatz der absoluten Souveränität im Vorkriegssinne, die wir als eine der Hauptgrundlagen des Neutralitätsbegriffes erkannten, auf das Energischste Abbruch zu tun, wenn der Völkerbund auch die Souveränität der Staaten nicht grundsätzlich beseitigt, sondern sie nur für gewisse Fälle einschränkt [11])

Die Satzung verlangt von ihren Mitgliedern, daß sie ihre Streitigkeiten in jedem Falle dem Bunde vorlegen. Höchstens nach Erschöpfung der Versöhnungsmöglichkeiten bleibt in engem Rahmen die Möglichkeit zu gewaltsamer Lösung von Konflikten, nicht aber schon — wie früher — nach Versagen diplomatischer Verhandlungen. Für diese Kriegsfälle wollen wir auf den folgenden Seiten die Neutralitätsmöglichkeiten untersuchen.

Dabei sei zuvor festgestellt, daß hier nicht eine ausführliche Untersuchung der einzelnen Artikel und ihrer eventuellen Neutralitätsmöglichkeiten durchgeführt werden soll unter Berücksichtigung der sich oft heftig bekämpfenden einzelnen Richtungen. Uns kommt es einmal darauf an, festzustellen, ob der Völkerbund, so wie er 1919 geschaffen wurde, und wie er bis jetzt arbeitete, sich mit dem Gedanken der Neutralität vereinbaren läßt und zweitens, ob der Neutralitätsbegriff eventuell unter dem Regime des Bundes Änderungen erfahren hat.

Ausgangspunkt ist die Feststellung der satzungsgemäß erlaubten Kriege (guerres licites).

I. Duellkriege:

„Entsteht zwischen Bundesmitgliedern eine Streitfrage, die zu einem Bruch führen könnte, und wird diese Streitfrage nicht, wie im Art. 13 VBS vorgesehen, der Schiedsgerichtsbarkeit oder einer gerichtlichen Regelung unterworfen, so kommen die Bundesmitglieder überein, sie vor den Rat zu bringen" [12]). Der Rat hat dann die Pflicht, die Streitfrage zu schlichten. Ist er dazu nicht in der Lage, „so erstattet und veröffentlicht der Rat einen auf einstimmigen Beschluß oder Mehrheitsbeschluß beruhenden Bericht, der die Einzelheiten der Streitfrage und die Vorschläge wiedergibt, die er zur Lösung der Frage als die gerechtesten und geeignetsten empfindet" [13]).

„Wird der Bericht des Rates von denjenigen seiner Mitglieder, die nicht Partei sind, einstimmig angenommen, so verpflichten sich die Bundesmitglieder, gegen keine Partei, die sich dem Vorschlag fügt, zum Kriege zu schreiten" [14]).

Wenn die einstimmige Annahme jedoch nicht zu erzielen ist, „so behalten sich die Bundesmitglieder das Recht vor, die Schritte zu tun, die sie zur Wahrung von Recht und Gerechtigkeit für nötig erachten" [15]).

---

[10]) Whitton, a. a. O., S. 476.

[11]) Diese Behauptung ist allerdings bestritten. Eine Anzahl Völkerrechtler und Staatsmänner vertritt die Anschauung, daß die Mitgliedschaft zum Völkerbund die Souveränität der Staaten nicht beeinträchtige. Die gegenteilige Stellungnahme hängt natürlich damit zusammen, daß die Ansichten über den Begriff Souveränität sowie über die Rechtsnatur des Völkerbundes im einzelnen weit auseinandergehen. Je nach den zugrundegelegten Voraussetzungen fallen bei konsequenter Durchführung der Deduktionen auch die Ergebnisse verschieden aus. Vgl. über diese Frage Becker, a. a. O. S. 105 ff.

[12]) Art. 15, Abs. I VBS.

[13]) Art. 15, Abs. IV VBS.

[14]) Art. 15, Abs. VI VBS.

[15]) Art. 15, Abs. VII VBS.

Ergebnis: Bei Nichteinstimmigkeit haben die im Streit befindlichen Parteien nach Ablauf von drei Monaten das Recht zur gewaltsamen Austragung des Konfliktes.

Für die übrigen Staaten ist, gleichgültig, ob sie dem Völkerbunde angehören oder nicht, die Möglichkeit zu neutralem Verhalten gegeben, „au même degré que si le Pacte n'existait pas" [16]).

Wenn der Völkerbund es sich zur Aufgabe gestellt hat, den Weltfrieden unter allen Umständen aufrechtzuerhalten, dann stellt die Regelung des Art. 15 VBS natürlich eine beträchtliche Lücke im Paktsystem dar. Das hat man auch in der Folgezeit erkannt und versucht, durch das Genfer Protokoll Abhilfe zu schaffen. Dieses ist jedoch nicht ratifiziert worden.

Wesentlich für die Verfolgung der geschichtlichen Entwicklung des Neutralitätsbegriffes ist es, daß die Völkerbundssatzung noch Neutralitätsmöglichkeiten bietet. Nachdem wir diese Feststellung getroffen haben, interessieren die weiteren Neutralitätsmöglichkeiten nur als fernere Beweise für diese Behauptung, sowie zur Untersuchung der Frage, ob eventuell der Völkerbundspakt die Natur der Neutralität verändert hat. Sie sollen daher auch nur ganz summarisch erfolgen, ohne ausführliche Zitierung des über die Auslegungen der einzelnen Artikel bestehenden Meinungsstreites.

Eine weitere Möglichkeit zu neutralem Verhalten enthält Art. 12, Abs. I, VBS.

Er stellt die Mitglieder vor folgende Alternative: bei zwischen ihnen entstehenden Streitfragen rufen sie ein Schiedsgericht an oder unterbreiten die Angelegenheit dem Rat. Nimmt eine der Parteien den einstimmigen Bericht des Rates als nicht verbindlich an oder weigert sie sich trotz Annahme, ihn auszuführen, so darf die andere Partei nach der üblichen Frist zum Kriege schreiten.

Die nichtbeteiligten Drittstaaten können sich neutral verhalten.

Der nächste Neutralitätsfall ist folgender: beide Parteien weigern sich, einen einstimmig gefaßten Bericht des Rates anzunehmen. Dann steht es ihnen frei, nach dreimonatiger Frist zum Kriege zu schreiten. Die übrigen Mächte können neutral bleiben.

Als viertes Beispiel seien die sogen. „Questions Domesstiques" [17]) zitiert. „Macht eine Partei geltend und erkennt der Rat an, daß sich der Streit auf eine Frage bezieht, die nach internationalem Recht zur ausschließlichen Zuständigkeit dieser Partei gehört, so hat der Rat dies in einem Bericht festzustellen, ohne eine Lösung der Frage vorzuschlagen" [17]).

Über die Auslegung dieser Bestimmungen besteht allerdings keine Einigkeit [18]), jedoch ist die herrschende Ansicht der Meinung, daß bei Verneinung der Kriegsmöglichkeit in diesem Fall ein ausdrückliches Verbot in die Satzung hätte aufgenommen werden müssen, wenn man in diesem Falle den Krieg untersagen wollte. Jedenfalls bietet die Bestimmung nach herrschender Lehre noch Raum zur Neutralität.

Fünftens ist Raum zur Neutralität im Fall des Art. 12, Abs. II VBS gegeben, nämlich dann, wenn die Entscheidung des Schiedsgerichts oder Gerichts nicht binnen einer „angemessenen" Frist ergeht. In diesem Falle dürfen die Parteien zu den Waffen greifen.

Damit hätten wir die wesentlichsten Kriegsmöglichkeiten, die sich aus der juristischen Unvollständigkeit der Völkerbundssatzung ergeben, skizziert. Die Aufzählung ist nicht vollständig. Sie soll es auch gar nicht sein, denn wir

---

[16]) Whitton, a. a. O., S. 480.

[17]) Art. 15, Abs. VIII VBS.

[18]) Vgl. die verschiedenen Ansichten bei Haase, a. a. O., S. 58, und bei Whitton, a. a. O., S. 484. Dort auch die Literatur zu den übrigen Ansichten.

betonten ja gleich zu Beginn des Kapitels, daß es nur darauf ankommt, festzustellen, ob die Völkerbundssatzung die Neutralität überhaupt beseitigt hat, oder ob sie auch mit ihr vereinbar ist. Das Ergebnis ist die Feststellung, daß trotz der neutralitätsfeindlichen Völkerbundsidee noch Raum zu neutralem Verhalten im Sinne des klassischen Neutralitätsbegriffes auf Grund der Satzung gegeben ist.

Weiter interessiert, ob für die Neutralität auch Spielraum bei unerlaubten Kriegen gegeben ist.

Nach unseren bisherigen Betrachtungen der Tendenzen des Bundes sollte eigentlich die Antwort von vornherein negativ ausfallen. Es wird sich aber zeigen, daß sogar bei Paktverstößen die Neutralität nicht ausgeschlossen ist. Damit erhalten wir eine wichtige Stütze für unsere oben aufgestellte Behauptung, daß der Völkerbund ein Kompromiß sei. Die Macht der Tatsachen zwang eben die Gründer zu weitgehenden Zugeständnissen. Damit bestätigt sich eine durch die gesamte Geschichte zu verfolgende eherne Regel. Neue politische und Rechtsideen haben in der geschichtlichen Praxis stets an die Vergangenheit Zugeständnisse machen müssen.

Betrachten wir nun, inwieweit das bei Paktverletzungskriegen der Fall ist.

Wie das Wort schon sagt, liegt ein derartiger Krieg dann vor, wenn ein Staat im Widerspruch zur Satzung einen Krieg führt. Um die Staaten vor einem derartigen illegalen Vorgehen abzuschrecken, bedroht die Satzung in Art. 16 den Störer mit Kollektivmaßnahmen. Voraussetzung zum Eintritt dieser gegenseitigen Hilfeleistung ist aber, daß ein nach der Satzung verbotener Krieg vorliegt. Um dies festzustellen, muß natürlich eine Instanz vorhanden sein, die darüber befindet, ob ein unerlaubter Krieg vorliegt, und wer der Angreifer ist. Da Art. 16 darüber nichts sagt, hat die zweite Bundesversammlung beschlossen, einen Absatz einzufügen, nach dem es dem Rate zusteht, ein Gutachten zu erstatten, ob ein Bruch der Satzung vorliegt oder nicht [19].

An dieses Gutachten ist jedoch keine Regierung gebunden, sondern jedes Mitglied des Völkerbundes trifft selbst die endgültige Entscheidung über diese Frage.

Die zur Verfügung stehenden Maßnahmen können einmal wirtschaftlicher Art sein, indem die Mitglieder sich verpflichten, „unverzüglich alle Handels- oder Finanzbeziehungen" zum Störer abzubrechen, „ihren Staatsangehörigen jeden Verkehr mit den Staatsangehörigen des vertragsbrüchigen Staates zu untersagen, alle finanziellen, Handels- und persönlichen Beziehungen zwischen den Staatsangehörigen dieses Staates oder denen jedes anderen Staates, gleichgültig ob Bundesmitglied oder nicht, abzuschneiden" [20]. Damit ist natürlich noch nicht gesagt, daß automatisch zwischen Bundesmitgliedern und dem Paktbrecher Kriegzustand besteht. Jeder der übrigen Staaten des Bundes hat vielmehr die freie Wahl, ob er in dem Paktbruch einen Kriegsfall auch gegen sich sehen will. Jedes Mitglied des Völkerbundes hat also die Möglichkeit, den Kriegszustand zwischen sich und dem Rechtsbrecher herbeizuführen, jedoch bedarf es dazu einer ausdrücklichen Erklärung, denn der Kriegszustand tritt niemals automatisch ein. Tut es das nicht, so besteht weiterhin Friede zwischen ihm und dem Paktbrecher. Es bleibt in dem Konflikt neutral.

Mit dieser Neutralität ist es auch nach herrschender Lehre vereinbar, daß

---

[19] Diese Satzungsänderung ist zwar noch nicht formell in Kraft getreten. Nach Auffassung der Mehrzahl der Mitglieder ist sie nur eine Erläuterung zu Art. 16 und als solche als geltendes Recht anzusprechen; vgl. dazu Wehberg, S. 119. Im abessinisch-italienischen Konflikt wurde Italien durch Ratbeschluß als Angreifer festgestellt.

[20] Art. 16, Abs. I VBS.

das Mitglied auf wirtschaftlichen Sanktionen besteht [21]), denn die wirtschaftlichen Sanktionen werden ja vom einzelnen Bundesmitglied ergriffen und nicht vom Bund selbst. Da aber der Abbruch wirtschaftlicher Beziehungen zu den Kriegführenden nach der Haager Konvention den Neutralen nicht untersagt ist, folgert man daraus, daß auch wirtschaftliche Sanktionen auf Grund des Art. 16 VBS mit der Neutralität vereinbar sind. „Such measures would normally constitute an abandonment of the attitude of impartiality incumbent upon neutrals, and would as such, be a violation of neutrality. But — and here reveals itself the important innovation introduced by the Covenant in the law of neutrality — the Covenant-breaking belligerent must be deemed to have, by signing the Covenant, consented in advance to measures of discrimination being applied against him by those members of the League who do not elect to declare war upon him" [22]).

Noch vorsichtiger als Art. 16, Abs. I VBS ist Art. 16, Abs. II abgefaßt. Er läßt nicht nur der Auslegung, sondern auch jedem Staat entsprechend seiner besonderen Lage einen außerordentlich weiten Spielraum, so daß sein praktischer Wert sehr zweifelhaft ist. Im Falle eines Paktbruches verpflichtet sich der Rat, „den verschiedenen beteiligten Regierungen vorzuschlagen, mit welchen Land-, See- und Luftstreitkräften jedes Bundesmitglied für sein Teil zu der bewaffneten Macht beizutragen hat".

Es handelt sich hier also lediglich um einen „Vorschlag", nicht um eine für die Mitglieder zwingende Maßnahme. Jedes Ratsmitglied hat es dabei in der Hand, diesen Vorschlag des Rates maßgebend zu beeinflussen, denn er hat ja nur Wert, wenn er einstimmig gefaßt wird. Die letzte Entscheidung trifft außerdem jeder Staat selbst nach Maßgabe seiner Kräfte. Beteiligen sich die Staaten allerdings an der Aufstellung der bewaffneten Macht, so haben sie nicht die Möglichkeit zu neutraler Stellungnahme. Nur diejenigen Staaten können auch weiterhin neutral bleiben, die dazu nicht beitragen, gleichgültig, ob sie Bundesmitglieder sind oder nicht. Gewähren diese Staaten jedoch der Bundesmacht die Rechte des Art. 16, Abs. III VBS, d. h. Durchzugsrechte etc., dann befinden sie sich mit dem Rechtsbrecher in einem kriegsähnlichen Zustand und verwirken damit ihre neutrale Stellung, denn die 5. Haager Konvention erklärt in Art. 2 ausdrücklich, daß ein derartiges Verhalten — im Gegensatz zu früher — mit der Neutralität nicht mehr vereinbar ist. Examiné dans son application pratique, le système de l'article 16 comporte une éla-

---

[21]) Vgl. dazu die Ausführungen von Cohn, a. a. O., S. 175 ff.; Whitton, a. a. O., S. 494 ff.; Haase, a. a. O., S. 80 ff.

[22]) Oppenheim, a. a. O., S. 510. Eine besondere rechtliche Position im Rahmen des Völkerbundes nimmt die Schweiz ein, die bei ihrem Eintritt in den Bund eine Sondervergünstigung dahingehend erhielt, daß sie zwecks Aufrechterhaltung ihrer traditionellen Neutralität durch Ratsbeschluß vom 13. II. 1920 gewisse Freiheiten von der Beteiligung an Völkerbundsexekutionen zugesprochen erhielt; z. B. ist sie nicht verpflichtet, an militärischen Sanktionen teilzunehmen und hat das Recht, Exekutionstruppen den Durchmarsch zu verweigern.

Von der Teilnahme an wirtschaftlichen Sanktionen ist sie jedoch nicht entbunden, da man der Ansicht ist, daß dadurch trotzdem die Schweizer Neutralität gewahrt bleibt. (Vgl. Schweizer Botschaft (a. a. O.) Kap. Neutralität und Völkerbund, S. 565 ff.).

Ob die Neutralität der Schweiz durch diese Vergünstigungen allerdings tatsächlich noch gewährleistet ist, bleibt sehr fraglich. Nach unserer Ansicht über die Unvereinbarkeit von wirtschaftlichen Sanktionen mit Neutralität ist diese Frage entschieden zu verneinen. (Derselben Ansicht v. Freytagh-Loringhoven, Sicherheit, S. 785).

sticité qui laisse subsister dans une certaine mesure le régime de la neutralité [23]).

Im Rechtssystem der Satzung ist Art. 16 VBS als Ergänzung zu Art. 11 VBS gedacht, der besagt, daß prinzipiell jeder Krieg alle Staaten interessiert. L'article 16 réalise l'application pratique de cette conception, puisqu'il importe qu'en cas de guerre l'intérêt général impose des mesures matérielles contre l'Etat fautif [24]).

Die Unterscheidung zwischen obligatorischen wirtschaftlichen und fakultativen militärischen Maßnahmen des Art. 16 VBS stellt selbstverständlich eine Inkonsequenz dar, betrachtet vom Standpunkt der internationalen Solidarität.

Auch die nach der Interpretation mögliche Vereinbarkeit wirtschaftlicher Sanktionen mit dem Prinzip der Neutralität läßt sich keineswegs vollständig rechtfertigen. Die Vertreter dieser Ansicht stützen ihre Auffassung, wie bereits oben ausgeführt worden ist [25]), rechtlich auf einen Umkehrschluß aus den Haager Konventionen. Ein solcher Umkehrschluß stellt aber an und für sich schon eine sehr zweifelhafte Art der juristisch-völkerrechtlichen Argumentation dar. Das Interpretationsbehelfmittel argumentum e contrario ist heute, im Gegensatz zu früher, in seiner Gültigkeit und Anwendbarkeit stark bestritten. Inwieweit im innerstaatlichen Recht diese Art der Interpretation anfechtbar ist, soll hier unerörtert bleiben. Bei einer derart politischen Materie, wie sie das Völkerrecht ist, muß indes mit Nachdruck darauf hingewiesen werden, wie außerordentlich irreführend diese Interpretationsmethode ist, umso mehr, da im Völkerrecht als einem zwischenstaatlichen Recht jede Möglichkeit zu einer Korrektur durch einen übergeordneten und unparteiischen Richter im Gegensatz zum innerstaatlichen Recht vollkommen fehlt. Wenn ein völkerrechtlicher Vertrag geschlossen wird, dann kann nur das Recht sein, was stipuliert ist. Alle anderen Fragen und Möglichkeiten, die zwar mit den Abmachungen in einem gewissen Zusammenhang stehen, aber doch tatsächlich nicht in das Vertragswerk ausdrücklich einbezogen worden sind, müssen außerhalb jeder rechtlichen Betrachtung bleiben, die sich auf den Inhalt des Vertrages stützen will.

Außerdem ist meist bei Abschluß eines Vertrages nicht voraussehbar, daß einst durch gänzlich veränderte politische Verhältnisse oder durch neue Ideen „Lücken" entstehen könnten.

Im Jahre 1907 rechnete niemand mit Sanktionen durch einen Völkerbund. Daher war es auch völlig belanglos für die Haager Delegierten, zu dieser Frage Stellung zu nehmen, umsomehr, da es ja ihre eigentliche Aufgabe war, das zu kodifizieren, was sich allmählich auf Grund von fast 200jährigen Gewohnheiten und Einzelabmachungen als Rechtsanschauung auf dem Gebiet der Neutralität entwickelt hatte. Dem Geist der klassischen Neutralität aber widerspricht zweifellos die Vereinbarkeit mit wirtschaftlichen Sanktionen, denn von den Neutralen wird ja verlangt, daß sie nicht ohne triftigen Grund ihre normalen Vorkriegsbeziehungen abbrechen.

Jetzt, nachdem Sanktionen eine Tatsache und ihre Vereinbarkeit mit der Idee der Neutralität eine völkerrechtliche Rechtsfrage geworden sind, muß man sich entscheiden, ob sich die Idee der Neutralität und Sanktionsmaßnahmen miteinander vereinbaren lassen. Das ist aber nicht der Fall. Wir würden ja auch bei Bejahung zu dem komischen Ergebnis kommen, daß es in Zukunft zwei Arten von Neutralen gibt: einmal die nicht dem Völkerbund

---

[23]) Politis, a. a. O., S. 110.
[24]) Whitton, a. a. O., S. 560.
[25]) Vgl. oben, S. 40/41.

angehörenden wirklichen Neutralen und dann die wirtschaftliche Sanktionen ausübenden „Neutralen", eine Art Pseudo-Neutraler [26]).

Man muß daher zugeben, daß sich die wirtschaftlichen Sanktionen nicht mit dem Neutralitätsgrundsatz vertragen, nach Möglichkeit mit dem Kriegführenden die normalen Vorkriegsbeziehungen aufrechtzuerhalten. Außerdem stellen Sanktionen ja einseitige Maßnahmen dar, so daß das der Neutralität wesentliche Prinzip der Wechselseitigkeit der Beziehungen durchbrochen wird.

Ferner ist der Sanktionsstaat ja der Ansicht, daß sich diejenige Macht, gegen welche die wirtschaftlichen Maßnahmen ergriffen werden, im Unrecht befindet. Diese Stellungnahme zur causa ist aber mit dem klassischen Begriff der Neutralität nicht vereinbar.

In Wirklichkeit befinden sich die wirtschaftliche Sanktionen ausübenden Mächte in einem Zwischenstadium zwischen Friedensbeziehungen und Krieg: Sie sind daher in Wirklichkeit weder Neutrale im alten Sinne noch Kriegführende. Man hat in diesem Zusammenhange von einer neutralité particulière, limitée, relative oder différentielle gesprochen, ohne allerdings damit den Tatsachen gerecht zu werden.

Die Lage ist vielmehr folgende: man hat Zweifel in die Neutralität gesetzt und versucht sie daher durch etwas Besseres zu ersetzen. Das überzeugende Bessere hat man aber bisher noch nicht finden können. Man ist daher ein Kompromiß eingegangen, das weder mit der Idee der Neutralität noch mit der der Kollektivsicherheit gänzlich vereinbar ist.

Wenn wir die Stellung der Neutralität im System des Völkerbundes rückblickend überschauen, können wir feststellen, daß der Pakt eine Übergangslösung darstellt, von der man heute noch nicht voraussagen kann, in welcher Richtung sie einst ihren Abschluß finden wird. Anfänglich wollte man zwar die Neutralität gänzlich beseitigen, um an ihre Stelle eine Weltorganisation zum Schutze des Friedens zu setzen, mußte dann aber aus Gründen allgemeiner Skepsis davon Abstand nehmen.

Das Prinzip, einem Friedensbrecher die internationale Solidarität gegenüberzustellen, läßt sich kaum restlos durchführen, solange die Interessen der einzelnen Staaten noch nach ganz verschiedenen Richtungen tendieren. Zwar sagt Art. 11 VBS que toute guerre ou menace de guerre . . . intéresse la Société tout entière, aber man ist sich bei der dehnbaren Fassung nicht einig, inwieweit sich im konkreten Falle ein Staat auf die Hilfe des Bundes verlassen kann. Die Dehnbarkeit der Satzung, sowie die Fülle der Auslegungsmöglichkeiten bei den wesentlichsten Artikeln haben überhaupt die Staaten zur Vorsicht und Skepsis gemahnt. Es heißt wohl nur etwas Allbekanntes feststelle, wenn man sagt, daß der erste Völkerbund zuviel vom Geist seiner Geburtsstunde mit auf den Weg bekommen hat, anstatt der Idee etwas mehr Rechnung zu tragen und die Rechtfertigung der auf ihn gesetzten Hoffnun-

---

[26]) Daß sich diese Abstufung von Neutralen nie und nimmer zu einer rechtlichen Nüancierung verfestigen kann, ist klar, vor allem dann, wenn man die Folgen dieser Regelung betrachtet.

Wir stehen heute zwar noch mitten in dem ersten praktischen Sanktionsversuch, von dem Ende und Fazit noch nicht feststehen. Was wird aber das praktische Ergebnis sein? Die Pseudo-Neutralen werden nach Kriegsende als die ehemaligen Gegner Italiens betrachtet werden und die wirklich neutral verbliebenen Staaten werden auch weiterhin Freunde des ehemals Sanktionierten bleiben. Wie sich das wirtschaftlich auswirken wird, ist klar vorauszusehen. Soll nun dieser Zustand heute und in Zukunft Recht sein auf Grund eines argumentum e contrario? Das hieße wohl doch den Tatsachen den Rücken kehren.

gen zu versuchen [27]). Es konnte daher auch nicht ausbleiben, daß der Wunsch nach Universalität nicht in Erfüllung ging. Eine Menge Staaten blieb dem Bunde vom Anfang an fern, darunter als wichtigste Großmacht die Vereinigten Staaten, die, wie wir sehen werden, sich auch in der Folgezeit entschlossen, ihre traditionelle Neutralität weiterhin nach Möglichkeit aufrechtzuerhalten und sie nicht dem Kollektivsicherheitsgedanken zu opfern.

Andere Mächte traten dem Bund zwar bei, verließen ihn jedoch aus den verschiedensten Gründen wieder. Für diese Nichtmitgliedstaaten bildet die Neutralität selbstverständlich ein nach wie vor aktuelles Problem. Besonders auch aus dem Grunde, da ihre Stellung wegen gewisser Fernwirkungen der Völkerbundssatzung in Konfliktsfällen beeinflußt werden kann. Haase hat daher recht, wenn er einen Unterschied zwischen dem für alle Staaten gültigen Begriff Neutralität (absoluter Begriff) vor Entstehung der Völkerbundssatzung macht und ihm den relativen Begriff, wie er für Mitglieder einerseits und Nichtmitglieder andererseits heute gilt, gegenüberstellt [29]).

Ob diese Unterscheidung eine begrüßenswerte Entwicklung der Neutralität darstellt, soll dahingestellt bleiben. Wir sehen daraus nur, daß der Völkerbund die Neutralität verändert hat. Für die Mitglieder ist sie in ihrer Bedeutung gesunken. Aber il sera pratiquement impossible tant que la Société ne sera pas universelle de mettre fin à la neutralité [30]).

Nichtmitgliedschaft und Neutralität.

Aus dem alten heute noch uneingeschränkt gültigen völkerrechtlichen Rechtssatz, daß durch einen Vertrag nur diejenigen Staaten verpflichtet werden können, die ihn abschließen, muß man folgern, daß der Völkerbundsvertrag keinerlei rechtsverbindliche Wirkungen auf nichtbeteiligte Staaten ausüben kann. „Für die Nichtmitglieder des Völkerbundes sind daher die Normen der Völkerbundsatzung nicht bindend" [1]). „Le non-membre a toutes les prérogatives qui découlent de la neutralité en droit des gens" [2]). Andererseits en cas de guerres qui concernent les non-membres, la Société reste parfois impuissante, un simple spectateur [3]). Es bleibt daher den Neutralen unbenommen, zu den Kriegführenden ihre Vorkriegsbeziehungen aufrechtzuerhalten. Sie tragen juristisch keine Verpflichtung, einen Konflikt zu verhindern oder ihm Einhalt zu gebieten. Sie haben auch nicht die Pflicht, die Völkerbundsstaaten in ihren Bemühungen zur Wiederherstellung des Friedens zu unterstützen, selbst gegen einen Staat nicht, der für paktbrüchig erklärt worden ist. Le non-membe n'est obligé de prendre aucune part dans l'action de police internationale.

Diese Stellung wird auch durch Art. 17 VBS, vom Standpunkt des allgemeinen Völkerrechts aus gesehen, nicht geändert, der bei Streitfragen zwischen einem Bundesmitglied und einem Nichtmitglied oder zwischen Staaten, die nicht Mitglieder sind, die Nichtmitglieder auffordert, sich für die Beilegung der Streitfrage den den Bundesmitgliedern obliegenden Verpflichtungen zu unterwerfen und zwar unter den vom Rat für gerecht erachteten Bedingungen. Durch Art. 17 VBS hat sich der Völkerbund — allerdings im Ge-

[27]) Auch an dieser Stelle sei nochmals auf das Buch von H. Nicolson: Peacemaking (1919) hingewiesen, in dem einer unserer ehemaligen Gegner, der „dabei" war, in großartiger Weise den Geist und den Verlauf des Friedensvertrages und das Zustandekommen des Paktes von Paris schildert.

[29]) Haase, a. a. O., S. 145.

[30]) Whitton, a. a. O., S. 541.

[1]) Haase, S. 147; Schücking-Wehberg, a. a. O., S. 169.

[2]) Whittin, a. a. O., S. 542.

[3]) Whitton, a. a. O., S. 541.

gensatz zum bisherigen Völkerrecht — das „Recht der Intervention in gewissem Maße vindiziert" [4]). Die Folge davon ist theoretisch eine starke Beschränkung des Kriegsrechts und der Souveränität der Nichtmitglieder, denn der Völkerbund hat dadurch stets die Möglichkeit, sich in die äußeren und eventuell inneren Angelegenheiten der Nichtmitgliedstaaten einzumischen.

Art. 17 VBS hat nun in Bezug auf die Neutralität folgende Wirkungen: ein Nichtmitgliedstaat, der auf Grund von Art. 17 die Verpflichtungen eines Mitgliedes für einen konkreten Fall auf sich nimmt, erhält dadurch die Stellung eines Mitgliedes im Hinblick auf Art. 16 VBS. Ein Nichtmitglied, das sich weigert, diese Verpflichtungen zu übernehmen, kann von jedem Staat, der es ablehnt, am Kriege als Mitkriegführender der Sanktionsstaaten teilzunehmen, verlangen, daß er strikte seine Neutralitätspflichten erfüllt. Nichtmitgliedstaaten, die nicht in den Konflikt verwickelt sind, bleibt die uneingeschränkte Möglichkeit zu neutraler Haltung [5]).

Aus der Stellung der Nichtmitglieder des Völkerbundes ergibt sich, daß die Neutralität für diese Staaten uneingeschränkt weiter bestehen bleibt, und daß die Frage der Abschaffung der Neutralität solange zumindest nicht aktuell ist, solange die Universalität des Völkerbundes nicht restlos durchgeführt ist, denn als Nichtmitglieder haben die Staaten überhaupt keine Verpflichtung, sondern höchstens noch Vorrechte als Neutrale im Vergleich zu den Mitgliedstaaten. Il sera pratiquement impossible, tant, que la Société ne sera pas universelle, de mettre fin à la neutralité [6]).

Die Folgen der Nichtmitgliedschaft einer Reihe von Staaten für den Völkerbund sind vor allem schwerwiegend im Hinblick auf die Wirksamkeit der Sanktionen, denn diese Mächte werden durch nichts gehindert, ihre wirtschaftlichen Beziehungen zu den im Konflikt befindlichen Staaten fortzusetzen, im Gegenteil, es ist sogar ihre Pflicht als Neutrale, nicht ohne triftige Gründe ihre Vorkriegsbeziehungen zu den Kriegführenden zu ändern. Dadurch sind selbstverständlich je nach der Exportfähigkeit der Neutralen die Sanktionen mehr oder minder in ihrer Wirksamkeit in Frage gestellt, denn es ist klar, „que le succès des sanctions dépend de leur universalité. La défaillance d'un seul Etat serait suffisante pour détruire leur efficacité" [7]).

Damit wäre die geschichtliche Entwicklung des Neutralitätsbegriffes, die er durch die Konstituierung des Völkerbundes erfahren hat, abgeschlossen.

Das Kapitel soll nicht beendet werden, ohne nochmals auf die schon verschiedentlich kurz angedeutete Tatsache hinzuweisen, daß der Völkerbund absolut politischen Charakter trägt, und daß bei der Interpretierung seiner Satzung in einem konkreten Falle die Entscheidung weniger durch den „klaren" Wortlaut des Gesetzes gefällt wird, als durch diplomatisches und taktisches Geschick der Verhandführenden. Es hat daher in den meisten Fällen auch nur akademischen Wert, einen Artikel der Satzung zu interpretieren, denn in der Praxis des Völkerbundes fallen die Entscheidungen meistens anders aus, da sie oft durch dem Wissenschaftler im Augenblick unzugängliche Faktoren, wie z. B. die politische und wirtschaftliche allgemeine Weltlage bestimmt werden, anstatt allgemein durch Rechtserwägungen. Es ist auch mit aus diesem Grunde davon im Vorhergehenden abgesehen wor-

---

[4]) Haase, a. a. O., S. 149. Politisch gesehen handelt es sich natürlich um eine reine Machtfrage, ob sich der betreffende Staat der Satzung beugt, denn — wie wir schon bemerkten — ist er nach allgemeinen Völkerrechtsgrundsätzen nicht verpflichtet, diese Intervention anzuerkennen. Wenn Haase also von einer Art „Vindikation" spricht, so ist das sehr euphemistisch ausgedrückt.

[5]) Im Ergebnis ebenso Oppenheim, a. a. O., S. 513.

[6]) Whitton, a. a. O., S. 511.

[7]) Whitton, a. a. O., S. 544.

den, den wissenschaftlichen Meinungsstreitigkeiten in allzu ausgedehntem Maße Gehör zu verschaffen, umsomehr, da es ja unser Thema ist, die geschichtliche Entwicklung eines völkerrechtlichen Rechtsbegriffes zu verfolgen und nicht den subtilsten Einzelerwägungen nachzugehen. Dafür soll auf den folgenden Seiten der praktischen Arbeit des Völkerbundes im Zusammenhang mit unserem Thema einiger Raum gewidmet werden, denn bei einer derart stark geschichtlich praktischen Materie, wie sie das Völkerrecht und im besonderen die Neutralität darstellt, redet die Staatenpraxis eine überzeugendere Sprache als die Arbeit des Wissenschaftlers, der hier nur Wegbereiter sein kann und die letzte Entscheidung dem Staatsmann überlassen muß.

Kellogpakt und Neutralität.

Gleich nach Abschluß des Völkerbundspaktes mußte man feststellen, daß der Gedanke der Kollektivmaßnahmen, so wie er durch die Völkerbundsatzung verwirklicht war, den Ruf nach Sicherheit nicht verstummen ließ. Das Wort sécurité d'abord beherrschte die Gemüter im ersten Jahrzehnt der Pakt-Aera mit unverminderter Heftigkeit. Dazu trug wohl die schon erwähnte Tatsache wesentlich bei, daß eine Anzahl bedeutender Staaten dem Völkerbund nicht beigetreten war. Diese Staaten hatten, wie wir gesehen haben, praktisch volle politische Bewegungs- und Entschlußfreiheit. Um diese Staaten, darunter als wichtigsten die Vereinigten Staaten von Nordamerika, in ein Sicherheitssystem einbeziehen zu können, trat man der Aufgabe näher, eine Art Kriegsverzichtspakt aufzustellen. Auf die Initiative der Vereinigten Staaten und Frankreichs hin kam im Jahre 1928 der sog. Pariser Vertrag, auch Kellog-Briand-Pakt oder kurz Kellog-Pakt genannt, zustande, der in der Folgezeit von über 60 Staaten mit Einschluß der Großmächte ratifiziert wurde.

Uns interessiert im Zusammenhang mit diesem Vertrag, ob er den Krieg restlos unmöglich macht, oder ob er noch Kriegsmöglichkeiten zuläßt; denn wie wir gesehen haben, ist ja der Krieg eine notwendige Voraussetzung für die neutrale Haltung eines Staates.

Gehen wir vom Inhalt des Paktes aus. Im Kellog-Vertrag erklären die Hohen Vertragsschließenden Parteien „feierlich im Namen ihrer Völker, daß sie den Krieg als Mittel für die Lösung internationaler Streitigkeiten verurteilen und auf ihn als Werkzeug nationaler Politik in ihren gegenseitigen Beziehungen verzichten".

Die Hohen Vertragschließenden Parteien vereinbaren, daß die Regelung und Entscheidung aller Streitigkeiten und Konflikte, die zwischen ihnen entstehen könnten, welcher Art oder welchen Ursprungs sie auch sein mögen, niemals anders als durch friedliche Mittel angestrebt werden sollen".

Aus der Tatsache, daß die Signatare auf den Krieg nur als Werkzeug „nationaler" Politik in ihren „gegenseitigen" Beziehungen verzichten, folgt, — worauf die Mehrheit der Völkerrechtler zutreffend hinweist [1] — daß der Krieg noch gesetzlich gestattet ist:

1. als Mittel der erlaubten Selbstverteidigung,
2. als Kollektivmaßnahme zur Erzwingung der internationalen Verpflichtungen, mögen sie auf dem Völkerbundspakt oder auf dem Locarnovertrag beruhen,
3. zwischen Signataren des Paktes und Nichtsignataren,
4. als Maßnahme gegen einen Signatar, der einen Paktbruch dadurch begangen hat, daß er entgegen den Bestimmungen zum Kriege schritt.

Diese Beispiele der Kriegsmöglichkeiten genügen als Beweis, daß der Pakt die völkerrechtliche Institution Krieg nicht abgeschafft hat, sondern daß er die völkerrechtlich zulässigen Kriegsmöglichkeiten gegenüber dem Völker-

[1] Vgl. dies bei Oppenheim, a. a. O., S. 153; Haase, a. a. O., S. 196 ff.

bundspakt nur für die Signatare des Kellog-Paktes weiter eingeschränkt hat. Daraus folgt wieder, daß der Begriff Neutralität durch den Pakt in keiner Weise begriffliche Veränderungen erfahren hat, sondern daß durch die Einschränkung der Kriegsmöglichkeiten nur automatisch die Möglichkeit zu neutraler Stellungnahme weitere Einschränkungen erfährt [2]).

Demgegenüber steht die Ansicht von Politis, der behauptet, daß der Pariser Vertrag den Krieg gänzlich außerhalb des Rechtes stelle, und daß er im positiven Völkerrecht die endgültige Durchsetzung der Doktrin vom gerechten Krieg bedeute [3]). Daraus zieht er ganz logisch die Folgerung: En condamnant la guerre, le pacte de Paris a par là même condamné la neutralité [4]).

Mit dieser Ansicht steht jedoch Politis ganz vereinsamt da, denn die herrschende Lehre bekennt sich zur entgegengesetzten Auslegung.

Der Kellog-Pakt hat überhaupt mehr programmatische Bedeutung, als positiven Rechtswert. Er nimmt seiner Tendenz nach hauptsächlich gegen den Angriffskrieg Stellung. Seine Schwäche und Unvollkommenheit liegt darin, daß er keine rechtlich bindenden Vorschriften zur Unterdrückung von Konflikten oder zur Ergreifung von Gegenmaßnahmen enthält. Kein sich gegen den Vertrag vergehender Staat ist rechtlich verpflichtet, den Streitfall einer bestimmten Institution zu unterbreiten.

Bilfinger will aus diesem Grunde dem Kellog-Pakt den Charakter der Rechtsnorm überhaupt absprechen. „Das Ganze ist" nach ihm „eine programmatische Deklaration, welche das für politische Rechtsnormen erforderliche Mindestmaß rechtlicher Bindung nicht enthält" [5]). Diese Ansicht dürfte jedoch ebensowenig zutreffend sein wie diejenige von Politis. Als völkerrechtlicher Vertrag hat der Kellog-Pakt Normen statuiert, für deren Erzwingbarkeit allerdings keinerlei praktische Maßnahmen vorgesehen sind. Das gänzliche Fehlen von Durchsetzungsmöglichkeiten der KellogPakt-Normen sagt aber noch nichts gegen den Rechtscharakter der Abmachung als solcher. Eine Rechtsnorm hört nicht deshalb auf, Rechtsnorm zu sein, weil ihr die Erzwingbarkeit fehlt. Aus diesem Fehlen kann man höchstens Folgerungen dahingehend ziehen, daß es sich rechtlich um eine lex imperfecta und politisch gesehen um einen Kontrakt handelt, dem höchstens moralische und damit psychologische Kraft innewohnt, der aber zur wirksamen Friedenssicherung kaum etwas Brauchbares beiträgt.

Einen Beweis für diese Schlußfolgerung liefert uns die Gegenwart in dem italienischen Angriff auf Abessinien.

Für die Neutralität ist der Pakt rechtlich sowie praktisch von keinerlei Bedeutung, denn selbst im Falle eines Angriffskrieges können die nichtbeteiligten Signatare neutral bleiben, soweit sie nicht als Mitglieder des Völkerbundes zu einer anderen Stellungnahme rechtlich verpflichtet sind. Diejenigen Staaten, die den Vertrag nicht ratifiziert haben, werden in ihrer völkerrechtlichen Stellung überhaupt nicht berührt.

Die Neutralität im Völkerrecht der Gegenwart.

a) Neutralität.

Nachdem wir entsprechend dem historischen Geschehen die Methode der Nichtbeteiligung am Kriege, die wir Neutralität nennen, verfolgt und ihre einzelnen Stadien einer eingehenden Kritik unterzogen haben, bleibt

[2]) Vergleiche dazu die von den einzelnen Staaten gemachten Vorbehalte in: Materialien zum Kriegsächtungspakt, Berlin Reichsdruckerei 1928.
[3]) Politis, a. a. O., S. 131.
[4]) Politis, a. a. O., S. 133.
[5]) Bilfinger, a. a. O., S. 72.

uns als letzte und wichtigste Aufgabe, dieses völkerrechtliche Institut im Lichte der Gegenwart einer Prüfung zu unterziehen, um beurteilen zu können, ob es zweckmäßig und wünschenswert ist, es auch fernerhin beizubehalten.

Wir sahen, wie sich die Neutralität in der Neuzeit ganz allmählich aus rudimentären Ansätzen zu einem überaus komplizierten System von wechselseitigen Rechten und Pflichten entwickelt hat. Den Höhepunkt dieser Entwicklung stellt die 2. Haager Friedenkonferenz dar.

Wir verfolgten weiter die Katastrophe der Neutralität im Weltkrieg und beobachteten, wie sich ein großer Teil der Nationen aus Abneigung gegen dieses sich als so riskant erwiesene Institut wandte.

Daß diese Abneigung keine allgemeine ist, beweist schon die Tatsache, daß einerseits trotz Völkerbundidee der Völkerbundpakt die Neutralität noch zuläßt, sowie die Tatsache, daß die Nichtmitglieder nach wie vor im Falle eines Krieges vor die Frage der Neutralität einerseits, der Teilnahme am Kampf andererseits oder der Teilnahme an Sanktionsmaßnahmen gestellt werden.

Um nun über die Frage, ob Neutralität in Zukunft noch notwendig oder wünschenswert erscheint, ein Urteil abgeben zu können, wird es das Beste sein, die Vor- und Nachteile der Neutralität und ebenso die Vorzüge und Schattenseiten der zweiten Möglichkeit, dem Kollektiv-System einander gegenüberzustellen, um dann aus ihnen die Summe des Möglichen und Wünschenswerten zu ziehen.

Beginnen wir mit den Vorzügen der Neutralität. Wir waren davon ausgegangen, daß Neutralität eine Methode sei, die Beteiligung am Kriege zu vermeiden. Aus dieser Feststellung allein ergibt sich schon eine Reihe von Vorteilen. Ein neutraler Staat vermeidet erstens die ganzen wirtschaftlichen und seelischen Belastungen, die ein Krieg für ein Land zur Folge hat. Je mehr Kriege in der Geschichte vom einfachen Kampf zweier an Zahl minimaler Heere mit verhältnismäßig primitiven Waffen zu Angelegenheiten werden, die ganze Völker [1]) in ihren Bann ziehen und sie mit völliger Vernichtung — nicht nur der Kämpfenden, sondern auch der nicht am Streit unmittelbar Beteiligten — bedrohen, umsomehr sieht man ein, daß ein Krieg nicht allein etwas Heroisches an sich hat, sondern daneben Folgen zeitigt, die einem Volke zur Vernichtung gereichen können. Entzieht man sich also dem Krieg, dann vermeidet man diese Folgen. Auch dann, wenn der Neutrale nicht damit rechnen kann, daß seine Stellung von den Kriegführeden bis zum Ende des Konfliktes respektiert wird, hat er doch im Falle späteren Hineingezogenwerdens den Vorteil, mit gänzlich frischen Kräften eingreifen zu können. Außerdem bringt die Neutralität meistens wirtschaftliche Vorteile für den betreffenden Staat. Er kann Handel treiben. Sein Umsatz steigert sich sogar, denn ihm wird es heute oft leicht möglich sein, sich Märkte zu erobern, die bisher die Kriegführenden beherrschten. Darüber hinaus wird ihm seine neutrale Haltung meist einen gesteigerten Umsatz mit den Kriegführenden eintragen, selbst wenn man berücksichtigt, daß ein Teil des Friedensumsatzes als Konterbandeartikel im Krieg wegfällt. Selbstverständlich sind diese wirtschaftlichen Möglichkeiten relativer Art, denn wirtschaftliche Vor- und Nachteile werden in jedem Krieg verschieden sein, je nachdem, welche Staaten Krieg führen und welcher Art das Ausmaß des Krieges ist.

Demgegenüber stehen selbstverständlich eine nicht minder große Anzahl von Nachteilen. Es hat sich beispielsweise erwiesen, daß die Innehaltung einer strikten Neutralität eine Menge Reibungen erzeugt, die selbst starke neutrale Mächte oft mit ziemlicher Sicherheit in den Krieg hineinziehen können, besonders, wenn es sich um Seemächte handelt. Die Neutralität

[1]) Vgl. dazu die Studie von Ludendorff: „Der totale Krieg".

bedarf daher zumeist einer eingehenden Vorbereitung. So muß vor allem von der Regierung eines neutralen Staates alles getan werden, um durch schnelle gesetzgeberische Maßnahmen diese Reibungen möglichst zu beseitigen; geriet doch z. B. 1914 die amerikanische Regierung „in die ernstesten Schwierigkeiten lediglich durch das Fehlen von Bundesgesetzen, die den veränderten Bedingungen entsprachen, die sich nicht allein aus den Bedingungen moderner Kriegsführung ergaben, sondern auch im Hinblick auf die Aktivität der Agenten und Anhänger der Kriegführenden auf neutralem Boden" [2]). Hochinteressant klingen in diesem Zusammenhang die Ausführungen über die Schwierigkeiten der Neutralität, wie sie Lloyd George auf Grund seiner Kriegserfahrungen im zweiten Band seiner Kriegserinnerungen sieht. Er weist darauf hin, daß, seit die Haltung eines Kriegführenden beherrscht ist „von den unausweichlichen Erfordernissen einer tödlichen Auseinandersetzung, ein Land, welches unter allen Umständen neutral bleiben will, seinen Stolz zurücksetzen und sich damit bescheiden muß, die dauernden Reizungen und Verletzungen seiner Interessen durch die Kriegführenden beider Seiten einfach einzustecken", und „sollten sich die Schwierigkeiten der Neutralität schließlich als unerträglich erweisen, ihm nur die Wahl bleibt, die Vergewaltigung seiner Rechte durch einen der Kriegführenden endlich als casus belli zu betrachten [3]).

Man darf andererseits jedoch nicht vergessen, daß diese Ansichten nur bedingt zutreffen, nämlich für Kriege vom Ausmaß und der Natur des Weltkrieges. Schließlich kommen aber doch kleinere Kriege noch vor, in denen die Rechte der Neutralen eher respektiert werden aus dem einfachen Grunde, weil es vielleicht keine der kriegführenden Mächte wagen kann, einen Neutralen zu reizen, da sie sich dadurch unter Umständen selbst ihr Grab gräbt [4]).

Im Kampf zwischen Großmächten wird dagegen nichts anderes übrig bleiben, als daß sich die Neutralen weitgehendste Beschränkungen auferlegen, wollen sie nicht ständig damit rechnen, in den Konflikt einbezogen zu werden. Mit einer Einschränkung der Interessen der Kriegführenden ist bei der heutigen Taktik der Kriegführung nicht zu rechnen [5]).

Dieser Einsicht hat sich auch Amerika, das ja auf dem Gebiet der Neutralität von jeher besonders fortschrittlich war, gebeugt.

Die Leiter der amerikanischen Politik haben der Erkenntnis, daß gegenwärtig in der Welt und besonders in Europa eine Atmosphäre herrscht, die den Ausbruch von Konflikten befürchten läßt, Rechnung getragen. Wegen der zunehmenden Beunruhigung der amerikanischen Bevölkerung, daß die Vereinigten Staaten wieder wie 1914 bis 1918 wegen der europäischen Lage in einen neuen großen Krieg hineingezogen werden könnten, gab die Regierung Roosevelt eine Erklärung „von außerordentlicher Bedeutung über die auswärtige Politik Amerikas ab" [6]) die uns besonders im Hinblick auf ihre Stellungnahme zur Frage der Neutralität interessiert.

Staatssekretär Hull gab der Presse gegenüber die Erklärung ab, daß Amerika bereit sei, auf eine Reihe von Rechten zu verzichten, die sich auf die „Freiheit der Meere" beziehen.

Diese an und für sich mehr programmatische Erklärung nahm durch die Entwicklung der italienisch-abessinischen Frage, die sich schon im Sommer

---

[2]) Warren, a. a. O., S. 21 ff.
[3]) Warren, a. a. O., S. 22.
[4]) Natürlich wird trotz dieses Einwandes der Wert der Neutralität sehr stark relativiert.
[5]) Vgl. auch hierzu Ludendorff, Der totale Krieg.
[6]) Kalijarvi, Europ. Rev. Sicherheit, a. a. O., S. 724.

1935 zu einem nahen Kriegsausbruch zuspitzte, festere Formen an, da der Präsident auf einer Neuregelung der Neutralität bestand.

Nach Beratungen durch einen Senatsausschuß wurde eine Gesetzesvorlage ausgearbeitet, der Senat und Repräsentantenhaus am 23. August 1935 ihre Zustimmung erteilten. Da der Präsident mit dem neuen Gesetz nicht einverstanden war, wurde seine Gültigkeit zunächst bis zum 29. Februar 1936 befristet [7]). Inzwischen ist es unter gewissen, im einzelnen in diesem Zusammenhang nicht interessierenden Modifikationen bis zum 1. Mai 1937 verlängert worden [8]).

Die einzelnen Bestimmungen, wie z. B. das Verbot der Ausfuhr von Waffen, Muntion und Kriegsmaterial nach kriegführenden Ländern, das Verbot des Transportes von Waffen, Munition und Kriegsmaterial auf amerikanischen Schiffen nach kriegführenden Staaten, Registrierungen und Lizenzen für diejenigen Personen, welche die Herstellung, die Ein- oder Ausfuhr von Waffen, Munition und Kriegsmaterial betreiben, und Einschränkungen hinsichtlich der Benutzung von Schiffen kriegführender Mächte während eines Krieges durch amerikanische Staatsbürger, interessieren nicht so sehr im Zusammenhang mit unserem Thema.

Uns interessiert an dem Gesetz etwas grundsätzlich Neues. Die Unterscheidung zwischen erlaubten Handlungen der Regierung und solchen der Staatsbürger als Privatpersonen, die bisher unter dem Schutz der Neutralität standen, ist aufgegeben worden. Diese Tatsache bedeutet einen neuen, ganz außerordentlich entscheidenden Schritt in der Entwicklung der Neutralität. Wir hatten im Zusammenhang des Kapitels „Neutralität im Weltkrieg" gesehen, daß diese Unterscheidung die Vernichtung der amerikanischen Neutralität im Weltkrieg verursacht hat. Durch die neuen gesetzgeberischen Maßnahmen scheint Amerika entschlossen zu sein, es mit allen Kräften zu verhindern, nochmals ein derartiges Risiko einzugehen.

Amerika hat sich aus diesem Grunde „zur Sicherung seiner zukünftigen Neutralität zu Methoden entschlossen, die in genauem Gegensatz zu denjenigen zu stehen scheinen, zu deren Verteidigung es den Krieg von 1812 führte und 1927 in den Weltkrieg eintrat" [9]).

Durch diese Wandlung im Neutralitätsrecht wird voraussichtlich der Begriff Neutralität eine Veränderung dahingehend erfahren, daß das Kriterium der möglichsten Aufrechterhaltung der Vorkriegsbeziehungen starke Einschränkungen erfahren wird, wenn es nicht überhaupt ganz fällt. Voraussetzung zu diesem Begriffswandel wäre natürlich, daß Kongreß und Staatsdepartement auch in Zukunft diese Neuerung aufrechterhalten und daß die amerikanische Neutralitätsgesetzgebung auch diesmal wieder bahnbrechend wirkt und zur allgemeinen Rechtsauffassung auf diesem Gebiet wird.

Das bleibt abzuwarten.

b) Kollektiv-System.

Ist der Kern der Neutralität die Tendenz, die Kriege möglichst auf die ursprünglich Kriegführenden zu beschränken, ohne zum Kriege selbst und seinen Gründen Stellung zu nehmen, sondern als Unparteiische zuzusehen, so bemühte sich die Völkerrechtswissenschaft und -praxis der Nachkriegszeit, das Problem anders zu sehen.

Man wollte nicht nur den Konflikt lokalisieren, sondern einen Konfliktsausbruch überhaupt unmöglich machen aus der Einsicht heraus, daß ein Krieg zwischen Großmächten in der heutigen Weltlage stets die Tendenz

---

[7]) Kalijarvi, Europ. Rev. Sicherheit, S. 724.
[8]) Vgl. Manchester Guardian Weekly vom 14. II. 36 und vom 21. II. 36.
[9]) Kalijarvi, Eur. Rev. Sicherheit, a. a. O., S. 724.

haben wird, sich zu einem allgemeinen Krieg — einen neuen „Weltkriege" — zu entwickeln. Dieses Ziel konnte man selbstverständlich nur dann erreichen, wenn ein Sicherheitssystem geschaffen wurde, dem sich alle Staaten zu unterwerfen hatten. Bei diesem Schritt von der individuellen zur kollektiven Sicherheit spielt die Vorstellung eines Vergleichs zur innerstaatlichen Rechtsentwicklung eine ausschlaggebende Rolle. An die Stelle der brutalen Macht und der Selbsthilfe wollte man das Recht und die Sicherheit durch Mobilisierung der Gesamtheit setzen.

Bei dieser Analogie übersah man jedoch den Umstand, daß über den Staaten keine Zentralgewalt besteht, wie sie z. B. über den Individuen des einzelnen Staates existiert.

Eine derartige Zentralgewalt zu schaffen, ist aber heute aus soziologischen und psychologischen Gründen noch undurchführbar.

Noch eine andere Problematik enthält die Analogie zum innerstaatlichen Recht. Die allgemeine Sicherheit setzt eine abstrakte, die Gleichheit aller garantierende Norm voraus, aus der sich für alle gleiche Rechte und Pflichten ergeben. Die Abstraktheit der Rechtsnorm ist ja ein rechtsstaatliches Postulat, da sie allein die Gerechtigkeit gewährleistet.

Es ist nun sehr fraglich, ob man diese Grundgedanken in die Regelung der internationalen Beziehungen einfach übertragen kann. Bei den Staaten handelt es sich doch um ganz andere Lebewesen als beim Individuum. Eine abstrakte Regelung aber steht nicht nur im Widerspruch zur Verschiedenheit der Staaten, sondern läßt sich auch mit den vitalen, oft entgegengesetzten Interessen der Länder nicht vereinbaren.

Diesen Verschiedenheiten und Interessegegensätzen hat zwar der Völkerbundspakt Rechnung zu tragen versucht, z. B. in der Zusammensetzung des Rates, in dem die tatsächliche Ungleichheit der Nationen zum juristischen Ausdruck gelangt und in Art. 21, der die „ententes régionales qui assurent le maintien de la paix" mit den Völkerbundsbestimmungen für vereinbar erklärt. Die Rücksichtnahme auf die Besonderheiten eines jeden Staates bedarf aber doch noch einer weiteren Ausgestaltung in einem System der kollektiven Sicherheit, als es im augenblicklichen Völkerbund der Fall ist.

Die grundsätzliche Gleichheit, wie sie für die Individuen im Staate gilt, würde im internationalen Leben zu den größten Ungerechtigkeiten führen. Sie würde weiter den Staaten die Pflicht auferlegen, sich gegebenenfalls gänzlich im Interesse der Gesamtheit aufzuopfern, denn die innerstaatliche Gleichheit verlangt ja dasselbe von jedem einzelnen Bürger. Diese Selbstaufopferung des einzelnen Staates kommt aber auf internationalem Gebiet nicht in Frage, denn der einzelne Staat trägt einen höchsten irdischen Wert in sich. Die kollektive Sicherheit kann aber niemals eine Minderung oder Vernichtung der individuellen Sicherheiten bedeuten.

Nach diesen theoretischen Erwägungen ist es außerordentlich interessant, einmal die praktische Seite der kollektiven Sicherheit an Hand des abessinisch-italienischen Streites etwas näher zu beleuchten, um daraus eventuell Folgerungen für Entwicklungsmöglichkeiten ziehen zu können. In diesem Konflikt hat zum ersten Mal das Problem der kollektiven Sicherheit praktische Gestalt gewonnen, obgleich dazu allerdings schon früher anläßlich anderer Konflikte Gelegenheit vorhanden gewesen wäre. So bei der Besetzung Wilnas, beim Bombardement Korfus und hauptsächlich beim Eindringen der Japaner in die Mandschurei und in den beiden südamerikanischen Kriegen.

Die damalige Beschränkung des Völkerbundes auf einige Proteste und Mahnungen mag einesteils an der Tatsache gelegen haben, daß der Bund noch zu jung und innerlich zu wenig gefestigt war und andererseits Ostasien

und Südamerika derart weit aus der Interessensphäre der Haupt-Völkerbundsmächte lag, daß ein Eingreifen doch kaum Aussicht auf Erfolg bot.

Das Vorgehen Italiens in Abessinien allerdings konnte der Völkerbund nicht ohne weiteres hinnehmen, wollte er nicht seine weitere Existenz in Frage stellen. Er setzte daher den Mechanismus der wirtschaftlichen Sanktionen gegen Italien, das er offiziell als Angreifer festgestellt hatte, in Bewegung.

Heute, nachdem die Völkerbundsmaschine schon eine Reihe von Monaten arbeitet, läßt sich die Wirksamkeit der ergriffenen Maßnahmen schon etwas übersehen.

Das Ergebnis dieses Vorgehens ist allerdings nur zu geeignet, einen tiefgehenden Skeptizismus gegen diese Art kollektiver Sicherheit auszulösen.

Das Netz der wirtschaftlichen Sanktionen ist viel zu weitmaschig und die Lücken sind derart, daß praktische Erfolge kaum zu sehen sind.

Dazu kommt die Tatsache, daß die Nachbarstaaten Albanien, Ungarn und Österreich erklärt haben, daß sie auf Grund ihrer wirtschaftlichen Lage sowie wegen ihrer betont freundschaftlichen Beziehungen zu Italien außerstande sind, sich an den Sanktionen zu beteiligen.

Dem Druck Englands gelang es lediglich, daß Österreich sich dem Waffenembargo anschloß. Dahingestellt bleibt natürlich, ob es von Österreich in die Tat umgesetzt worden ist.

Eine weitere kaum überwindbare Schwierigkeit bei den Kollektivmaßnahmen stellt die Nichtbeteiligung der Nichtmitglieder des Völkerbundes dar, denn die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Hauptnichtmitgliedstaaten ersetzt Italien weitgehend die Märkte, die ihm durch die an den wirtschaftlichen Sanktionen teilnehmenden Völkerbundstaaten verschlossen sind. Im Ergebnis tritt für Italien höchstens eine Erhöhung der Transportkosten und damit eine Verschlechterung seiner finanziellen Lage ein.

Eine wirksame Durchführung der Sanktionsmaßnahmen könnte nur dadurch gewährleistet werden, daß Italien blockiert würde. Eine derartige Blockade aber würde nicht nur mit einer an Sicherheit grenzenden Wahrscheinlichkeit den Krieg zwischen Italien und den Blockademächten bedeuten, sondern auch zwischen den Neutralen und den Sanktionsstaaten zu ähnlichen Schwierigkeiten führen, wie sie uns der Weltkrieg so plastisch vor Augen geführt hat.

Also selbst bei rigoroser Durchführung wirksamer Sanktionen ist ein Krieg die höchstwahrscheinliche Folge.

Dieses Ergebnis stünde aber in diametralem Gegensatz zum angestrebten Ziel. Der Gedanke der wirtschaftlichen Sanktionen ist doch gerade der, einen Krieg zu vermeiden.

Natürlich kann nicht geleugnet werden, daß der über Italien von Völkerbundsstaaten verhängte wirtschaftliche Belagerungszustand selbst bei Vorhandensein der von uns aufgezeigten Lücken vom Belagerten unangenhm empfunden wird.

Aber über allem steht doch die peinliche Frage: Cui bono?

Natürlich sind Italien heute 52 Märkte genommen, während die 52 Sanktionsstaaten nur einen Markt verloren haben. Aber ist der Wegfall eines Marktes nicht auch für sie immerhin ein Schaden? Ist es nicht für alle Staaten augenblicklich ohnehin schwer, aus der allgemeinen Wirtschaftskrise wieder herauszukommen?

Und dann die Hauptfrage: was nützt die ganze Prozedur dem armen Opfer, dem Angegriffenen? Kein Abessinier ist bisher der Sanktionen halber weniger gefallen; im Gegenteil, der Krieg ist durch sie verschärft worden.

Die Lehre dieses Experiments für die Zukunft?

Die Sanktionen in dieser Art bedeuten für die Sicherheit eines kleinen

Landes gar nichts, während sie unter den europäischen Mächten den Krieg in unmittelbare Nähe rücken.

Ist damit aber die beabsichtigte Demonstration, daß Sanktionen den Krieg verhüten, nicht gerade nach der entgegengesetzten Seite ausgefallen?

Man wird sich in Zukunft ernstlich fragen müssen, ob ein derartiges Spiel, das allen, aber auch allen Parteien nur Schaden bringt, der Fortsetzung oder Wiederholung wert ist.

Wenn Sanktionen überhaupt Wirkungen zeitigen sollen, dann müssen sie mit derart ekrasanter Wucht einsetzen, daß sie den zu Unrecht Angegriffenen in kürzester Zeit von der Gefahr, in der er schwebt befreien.

Statt dessen stehen heute die italienischen Armeen tief in Abessinien. Was nützt dann ein Artikel 10 der Völkerbundssatzung, der die Unabhängigkeit der Bundesmitglieder und die Unversehrtheit ihres Gebietes gewährleisten will.

Selbstverständlich kann man gegen all diese, einen einzigen praktischen Fall betreffenden Argumente einwenden, daß es der erste Versuch dieser Art sei und daß das französische Sprichwort zutreffe: généraliser, c'est fausser.

Anstatt jedoch eine eventuelle Besserung abzuwarten, stellen wir lieber die Frage, ob nicht eine eingehende Prüfung und Revision der Friedenssicherungssysteme am Platze ist.

Die Hauptfrage bildet natürlich das Problem: Aufrechterhaltung und eventuelle Änderung des Kollektiv-Systems.

Die Internationale Studienkonferenz über „kollektive Sicherheit", die in der Zeit vom 3. bis 8. Juni 1935 in London tagte und sich mit beiden Fragen eingehend beschäftigte, hat gezeigt, daß beide Arten einer möglichsten Friedenssicherung heute noch zahlreiche Anhänger haben, wenn auch die Kollektivisten zahlenmäßig überwiegen.

Als rein wissenschaftliche Tagung hat die Konferenz sich natürlich auf eine Austragung und Gegenüberstellung der verschiedenen Ansichten beschränken müssen.

Dabei interessieren uns selbstverständlich die Meinungen und Begründungen am meisten, die für Aufrechterhaltung der Neutralität eintreten. So stellte sich Italiens Vertreter Coppola [11]) auf den Standpunkt, daß das kollektive Sicherheitssystem im Widerspruch zur Geschichte und zur menschlichen Natur stehe, da es einem Lande verbiete, Krieg für seine nationalen Interessen zu führen.

Diese Argumentation und Begründung erscheinen indes recht schwach, denn wir haben im Rahmen der Verfolgung der Neutralitätsentwicklung gesehen, daß das Kollektivsystem nur die Wiedereinführung eines schon jahrhundertealten Gedankens in neuer Form darstellt. Das ganze Mittelalter hindurch triumphierte das Kollektiv-System und erst der Wegfall der großen Einheitsidee, der christlich-katholischen Religion, brachte eine neue Ordnung.

Wenn heute die Welt zum Kollektiv-System zurückwill, so bedarf es erst einmal der Prüfung, ob die heutige Menschheit eine derartige Macht, wie sie der mittelalterliche Glaube darstellt, allein durch Schaffung von Rechtsnormen und -institutionen ersetzen kann. Die Furcht vor Gott und die Achtung vor dem göttlichen Willen sind im Vergleich zum Mittelalter heute unbestreitbar zurückgegangen, wenn auch tatsächlich die mittelalterliche Überlieferung der christlichen Völkergemeinschaft heute noch mehr nachwirkt, als man gemeinhin zu glauben geneigt ist, wie es jüngst von Wegner eingehend nachgewiesen worden [12]). Die Kirche ist eine in den meisten Ländern vom Staate

[11]) Vgl. Conférence Générale sur la Sécurité Collective, a. a. O., S. 217 ff.
[12]) Wegner, Stammlers Rechtsphilosophie und die Überlieferung der christlichen Völkergemeinschaft.

getrennte Einrichtung, deren Macht über Moral und Rechtsbefolgung heute nicht die mittelalterliche Stellung beanspruchen und ersetzen kann.

Eine ähnlich große, eine derartige Machtfülle in sich tragende Idee, auf der man das Kollektiv-System erneuern könnte, beherrscht aber die heutige Welt nicht.

Der Wunsch nach jeglicher Vermeidung des Krieges ist heute keineswegs allgemein. Es ist eine bekannte Tatsache, daß es heute eine, wenn auch nicht große Anzahl von Staaten gibt, deren vitale Lebensinteressen durch den status quo in keiner Weise befriedigt werden können.

Für diese Mächte erhebt sich die immer dringender werdende Frage nach genügendem Lebensraum.

Die „saturierten" Staaten ihrerseits aber haben leider bisher keine Anstalten getroffen, diesen Bedürfnissen Abhilfe zu schaffen, so daß die „dynamischen" Staaten eines Tages gezwungen sein werden, unter Begründung auf ein höheres Recht ihre Expansionsbedürfnisse, wenn nötig, durch Krieg zu befriedigen.

Erkennen die Mitglieder des Völkerbundes dieses Recht jedoch nicht an, so setzen sich die aggressiven Staaten den Sanktionsmöglichkeiten unbarmherzig aus.

Als weiterer Wissenschaftler von Rang trat der Amerikaner Jessup für die Beibehaltung der Neutralität ein, indem er anführte: „the policy of neutrality is firmly imbedded in American thought and practice. The American people are inclined to regard it as a traditional American doctrine in the same category as the Monroe Doctrine" [13]).

Er stelte sich jedoch nicht auf den Standpunkt der unbedingten Beibehaltung des klassischen Neutralitätsbegriffes, sondern schlug vor, die Neutralität zu einem nützlichen Glied in einem System der kollektiven Sicherheit umzuformen, um so zur Beendigung oder Begrenzung des Krieges beizutragen. Er bejahte die Brauchbarkeit der Neutralität in einem Kollektiv-System vor allem dann, wenn der Angreifer nicht festgestellt werden könne. In diesem Falle soll eine gemeinsame Front gegen die beiden Kriegführenden errichtet werden. Er vertrat die Meinung, daß im Weltkriege eine weitgehende Aufrechterhaltung der Neutralität wahrscheinlich gewesen wäre, hätte eine Gruppe alliierter und assoziierter Neutraler bestanden. Diese Argumente verdienen zweifellos höchste Beachtung gerade im Hinblick auf eine Periode unserer geschichtlichen Entwicklung, nämlich die „Bewaffneten Neutralitäten", denen ja auch der Gedanke der Kooperation und der gegenseitigen Unterstützung zur Aufrechterhaltung der Neutralität zugrundelag, der sich damals gut bewährt hatte. Es bleibt abzuwarten, ob in der Folgezeit derartige Gedanken nicht wieder Gestalt gewinnen werden.

Ein Vorschlag zur Neuordnung.

Nach all dem Für und Wider sowohl der Neutralität wie auch des Systems der Kollektivsicherheit ist es natürlich eine Pflicht als Kehrseite des Rechts der Kritik, mit positiven Vorschlägen aufzuwarten, um sich aus dem Dilemma, in dem sich gerade heute die Völkerrechtswissenschaft und besonders die Frage der Friedenssicherung befindet, durch Auffindung eines besseren Systems zu befreien. Den rettenden Gedanken zu finden, wird natürlich erfahrenen Völkerrechtlern oder Staatsmännern vorbehalten bleiben. Hier sollen nur einige mögliche Grundlinien angedeutet werden.

Unter der Überschrift „Realismus im Völkerrecht" weist von Freytagh-Loringhoven unter Berücksichtigung der jüngsten völkerrechtlichen Ereignisse darauf hin, „welche maßgebende und entscheidende Rolle heute in allen

[13]) Conférence Générale sur la Sécurité Collective, a. a. O., S. 217 ff.

internationalen Auseinandersetzungen das Völkerrecht spielt“ [1]). An diese Erkenntnis knüpfte er die Forderung, daß „wir im Hörsaal wie in unseren Schriften und darüber hinaus in der Öffentlichkeit ein realistisches Völkerrecht lehren müssen“ [2]), und daß es in diesem realistischen Völkerrecht gilt, eine neue Grundlage zu finden, welche die Praxis des internationalen Lebens berücksichtigt und nicht nur ein weltfremdes, reines Rechtssystem aufbaut.

Welche Arten von Grundlagen benötigen wir nun heute, um ein fruchtbares den Tatsachen gerecht werdendes Völkerrecht aufbauen zu können. Der Möglichkeiten gibt es ungezählte. Aussicht auf Erfolg und Brauchbarkeit aber haben nur sehr wenige.

Die rechtlichen Verpflichtungen, sowie die Vertragssysteme, die ein Staat auf sich nehmen kann, hängen nicht einzig und allein von seinem Willen zur Erfüllung ab, sie sind — das haben wir erkannt — noch durch andere Faktoren bedingt. Die Verpflichtungsgrenzen eines Landes beruhen auf seiner geopolitischen Struktur, aus der sich dann meistens die wirtschaftliche zwangsläufig ergibt.

Wir haben im Laufe der geschichtlichen Entwicklung der Neutralität gesehen, daß es sich als unmöglich herausstellte, einem kleinen europäischen Staate dieselben Neutralitätsrechte und Pflichten zuzugestehen, wie sie beispielsweise die Vereinigten Staaten genossen. Nordamerika ist ein Land mit unbegrenzten wirtschaftlichen Möglichkeiten und großen Machtmitteln, die ihm notfalls gut zu leben gestatten, selbst wenn es von der übrigen Welt isoliert ist, während ein Kleinstaat im Zentrum kriegerischer Ereignisse sich für die eine oder andere Partei entscheiden muß, will er nicht Selbstmord begehen, denn seine meist geringen Reserven an lebenswichtigen Gütern werden bald verbraucht sein.

Deutschland wurden in dem Versailler Vertrag von 1919 — abgesehen von den psychologisch unmöglichen Forderungen — Verpflichtungen in materieller Hinsicht auferlegt, die es nie imstande war, zu erfüllen. Es mußte Mittel und Wege finden, sich aus den unmöglichen Vertragsfesseln zu befreien, wollte es sich nicht selbst preisgeben.

Derartige Beispiele könnte man beliebig vermehren.

Was folgt nun daraus?

Insofern die völkerrechtlichen Verpflichtungen auf derart schwachen Grundlagen beruhen, wie wir es eben an Hand praktischer Beispiele zeigten, bedürfen sie einer gründlichen Revision. Ebenso können völkerrechtliche Rechtsinstitute nur auf derartige Staaten Anwendung finden, die zur Tragung der daraus sich ergebenden Pflichten auch wirklich in der Lage sind. Diese Erkenntnis setzt selbstverständlich eine Reihe umfassender Kenntnisse zur Prüfung auf Gebieten voraus, die der jetzige völkerrechtliche Studienplan noch nicht aufgenommen hat. Eine geeignete Grundlage über Struktur und Leistungsfähigkeit eines Landes bietet beispielsweise die immer mehr an Boden und Bedeutung gewinnende Geopolitik. Sie hat es sich zur Aufgabe gestellt, hauptsächlich von der geographischen Lage und der klimatischen Veranlagung eines Landes aus seine natürlichen, politischen und wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten zu untersuchen und sie im einzelnen aufzuzeigen. Diese Wissenschaft gilt es, zur Prüfung der Verpflichtungsmöglichkeiten eines jeden Landes heranzuziehen. Außerdem setzt ein brauchbares und lebensnahes Völkerrecht eingehende Kenntnisse geschichtlicher, politischer und wirtschaftlicher Vorgänge und Zusammenhänge voraus.

Wird das Völkerrecht unter diesen Gesichtspunkten einer gründlichen Revision in Bezug auf die Brauchbarkeit der einzelnen Rechtsinstitute unterzogen, dann wird sich herausstellen, daß eine Menge von Rechtsinstituten,

---

[1]) [2]) v. Freytagh-Loringhoven, a. a. O., S. 936.

denen man heute noch Allgemeingültigkeit beimißt, oft nur sehr relativen Wert besitzen, wenn sie nicht überhaupt ganz verschwinden müssen.

Eine derartige Völkerrechtswissenschaft würde nicht allein den tatsächlichen Gegegebenheiten gerecht, sie würde auch zu einer wirklich praktischen Anwendung des Rechtsgedankens auf die zwischenstaatlichen Beziehungen führen, denn vieles, was wir heute im Völkerrecht vorfinden, hat zwar Paragraphenform angenommen und ist daher formales Recht, ohne indessen Recht in einem höheren Sinne zu sein.

Wenn wir unter Zugrundelegung dieser Voraussetzungen an die Frage herangehen, inwieweit bei den heutigen Verhältnissen die Neutralität noch brauchbar und wünschenswert ist, werden wir zuerst einmal feststellen müssen, daß Neutralität in ihrer bisherigen Gestaltung keine unbedingt wirksame Methode der Friedenserhaltung für einen Staat darstellt. Nur eine Großmacht, die notfalls sich auf sich selbst stellen kann, hat heute noch eine begrenzte Möglichkeit, neutral zu bleiben, ja noch mehr: die Großmächte, die diese Voraussetzung erfüllen, werden sogar in den meisten Fällen ein gewisses Bedürfnis nach Neutralität haben, denn das Kollektiv-System legt ihnen im Verhältnis zu ihrer Größe ja auch weitgehendere Verpflichtungen auf, beispielsweise bei Sanktionsmaßnahmen sowohl wirtschaftlicher wie militärischer Art, als den kleineren Staaten. Soweit die Großmächte daher nicht zu einer anderen Haltung verpflichtet sind, wird ihnen die Neutralität wünschenswert und nützlich sein.

In einer ganz anderen Lage befinden sich die kleineren Staaten. Auf Grund der Tatsache, daß sie meist wirtschaftlich von anderen Mächten abhängig und militärisch oft nicht fähig sind, sich gegen mächtigere Staaten zu wehren, werden sie für ein Kollektivsicherheitssystem eintreten, das sie nicht den Gefahren des Neutralseins aussetzt.

Aus all diesen Überlegungen heraus erscheint es mir am besten, eine neue Friedensordnung auf folgenden Erwägungen aufzubauen: man vereinigt Neutralität und Kollektivsicherheit zu einem beide Möglichkeiten umfassenden System derart, daß man die Neutralität nach Revision der einzelnen Rechte und Pflichten — um Reibungen zu vermeiden, am besten in der Weise, wie sie die neueste amerikanische Gesetzgebung angedeutet hat [3] — als völkerrechtliche Methode bedingt beibehält, und zwar so, daß man innerhalb der Kontinente ein Kollektivsystem mit „wirksamen" Sanktionspflichten begründet. Bricht jetzt auf einem Kontinent ein Konflikt aus, so haben die meisten auf demselben Erdteil befindlichen Staaten natürlich ein Interesse an der Aufrechterhaltung des Friedens, da für sie ja auch mehr oder minder unmittelbare Gefahren aus dem Konflikt erwachsen. Um diese zu beseitigen, schreiten sie zu Kollektivmaßnahmen, die derart ausgestaltet werden müssen, daß sie innerhalb kürzester Frist eine befriedigende Wirkung ausüben [4]. Die anderen Kontinente bleiben jedoch neutral.

An einer neutralen Haltung haben diese Staaten der übrigen Kontinente umso mehr ein Interesse, als bei der heute fast in allen Ländern bestehenden allgemeinen Wehrpflicht es kaum zu erwarten ist, daß jeder einzelne Soldat für derart weit außerhalb seiner Sphäre liegende Interessen mit Begeisterung für den Frieden kämpft, wie es der Fall sein würde, wenn sein Land unmittelbar bedroht wäre. Ähnliches gilt auch für die psychologische Seite der wirtschaftlichen Sanktionen.

---

[3] Vgl. oben, S. 49/50.

[4] Am besten sieht man mehrere Abstufungsformen vor, denn meist werden z. B. bei einem schwachen Lande schon rigorose wirtschaftliche Sanktionen zu demselben Ergebnis führen, das bei einem großen und starken Lande nur durch eine Kombination militärischer und wirtschaftlicher Maßnahmen erreicht werden kann. Entsprechend dem Staat wählt man dann die Maßnahmen.

Diese Ideen im einzelnen auszugestalten, bedarf selbstverständlich eingehendster Arbeit und der Überwindung einer Menge von Schwierigkeiten. Der Durchführung dieser Gedanken stellen sich vor allem Konstruktionsschwierigkeiten entgegen im Hinblick auf das englische Empire und Staaten mit starken überseeisch kolonialen Interessen, deren Besitzungen über mehrere Kontinente verstreut sind.

Diese Fragen ließen sich jedoch umso leichter lösen, je mehr man grundsätzlich zur Zustimmung eines Planes auf einer derartigen Grundlage bereit wäre, denn schon heute nimmt eine Reihe von Kolonial-Ländern, z. B. des Empires, eine völkerrechtliche Stellung ein, die der von selbständigen Staaten nahezu gleichkommt. Sie könnten daher auch im neuen System entsprechende Pflichten und Rechte übernehmen. Es spricht also nichts dagegen, unter derartigen Gesichtspunkten die Neutralität aufrechtzuerhalten. Im Augenblik deutet nichts darauf hin, daß die Welt in Zukunft ohne Konfliktstoffe und damit ohne Kriege sein wird. Will man jedes Mal die ganze Welt gegen zwei oder mehrere Staaten mobil machen auf Grund eines Kollektivsystems, das von allen vertraglich Gebundenen Teilnahme fordert, so wird die Welt voraussichtlich in Zukunft ihre einzige Beschäftigung in Sanktionsmaßnahmen finden. Das kann und darf natürlich nie Wirklichkeit werden. Daraus folgt aber, daß es auch in Zukunft wünschenswert und sogar notwendig ist, die Neutralität beizubehalten. In welcher Form das zu geschehen hat und welche Reformen dazu nötig sind, bleibt allerdings abzuwarten.

Verzeichnis der benutzten Schriften.

Becker, Josef, Souveränität und Völkerbund. Ein Beitrag zur Geschichte von den zwischenstaatlichen Beziehungen. Köln 1933.

Below, Georg v., Über historische Periodisierungen mit besonderem Blick auf die Grenze zwischen Mittelalter und Neuzeit (III). In: Arch. f. Politik und Geschichte IV. Bd. Berlin 1925.

Bilfinger, Carl, Betrachtungen über politisches Recht. In: Zeitschr. f. ausländisches öffentl. Recht u. Völkerrecht, Bd. I, Teil 1. Abhandlungen. Berlin u. Leipzig 1929.

Butler-Maccoby, The Development of International Law. London — New York — Toronto. 1928.

Bynkershoek, Quaestionis iuris publici. Luchtmans 1752.

Clapp, Edwin, Britisches Seekriegsrecht und die Neutralen im Kriege. 1914/16. Übersetzt von Dr. Friedrich Zimmermann. Berlin 1916.

Cohn, Georg, Neutralité et Société des Nations. In: Les Origines et L'Oeuvre de la Société des Nations. Tome II, Copenhague.

Einicke, Rechte und Pflichten der neutralen Mächte im Seekrieg nach dem Haager Abkommen vom 18. Oktober 1907. In Abhandl. aus dem Staats-, Verwaltungs- und Völkerrecht. 1912.

Fauchille, Paul, Traité de Droit International Public. Paris 1921. Tome II.

Freytagh-Loringhoven, Freiherr von, Realismus im Völkerrecht. In: Zeitschr. d. Akademie für deutsches Recht. Dez. 1935. S. 933 ff.

Hammarskjöld, Hj. L., La Neutralité en Général. Leçons Données à l'Académie de Droit International de la Haye, Août 1923. In: Bibliotheca Visseriana.

Haase, Joachim, Wandlung des Neutralitätsbegriffes. In: Frankfurter Abhandlungen zum modernen Völkerrecht. Heft 29. Leipzig 1932.

Heffter, Le Droit International de l'Europa. Ausgabe H. Geffcken. Berlin-Paris 1883.

Hold von Ferneck, Lehrbuch des Völkerrecht. I. und II. Teil. Lpz. 1930.

Holtzendorff, Handbuch des Völkerrechts. Berlin 1885.

Jessup, Philipp, American Neutrality and International Police. Boston 1928.

Kalijarvi, Thorsten V., Die Neutralität Amerikas. In: Europäische Revue, Sonderheft: Sicherheit. November/Dezember 1935.

Lawrence, The Society of Nations. New York 1919.

Ludendorff, Der totale Krieg. München 1935.

Martens, G. F. von, Précis du Droit des Gens Moderne de l'Europe.

Merriam, C. E., History of the Theory of Sovereignty Since Rousseau. New York 1900.

Michailidès, Philippe, La Neutralité et la Société des Nations. Paris 1933.

Moore, A Digest of International Law Washington. 1906. 8 Bände.
Nicolson, Harald, Peacemaking 1919. London 1933.
Nys, Ernest, Le Droit International. Les Principes, les Théories, les Faits. Bruxeles 1912.
Oppenheim, International Law. A Tratise. Vol. II Disputes, War and Neutrality. Herausg. von H. Lauterpacht. London — New York — Toronto 1935.
Phillimore, International Law. 3. Ausgabe, 1885 .
Philipson, Coleman, The International Law and Custom of Ancient Greece and Rome. II Vol. London 1911.
Politis, Nicolas, La Neutralité et la Paix. Paris 1935.
Regout, Robert, La Doctrine de la Guerre Juste de St. Augustin à nos Jours, Paris 1935.
Rivier, Principes du Droit des Gens. Paris 1896.
Schindler, Dietrich, Kollektivsicherheit und Neutralität. In: Europäische Revue, Sonderheft Sicherheit. November/Dezember 1935.
Schücking-Wehberg, Die Satzung des Völkerbundes. Berlin 1924.
Schopfer, Sidney, Le Principe Juridique de la Neutralité et son Evolution dans l'Histoire du Droit de la Guerre. Lausanne 1894.
Strupp, Theorie und Praxis des Völkerrechts. Berlin 1925.
Vattel, Le Droit des Gens ou Principes de la Loi naturelle appliqués.
Viswanatha, S. V., International Law in Ancient India. London — New York — Toronto. 1925.
Vollenhoven, C. Van, Die drei Stufen des Völkerrechts. Haag 1919.
Waldkirch, v. - Vanselow, Neutralitätsrecht. 1936.
Warren, Charles, Schattenseiten der Neutralität. In: Europäische Revue. Januar 1935.
Wegner, Arthur, Stammlers Rechtsphilosophie und die Überlieferung der christlichen Völkergemeinschaft. In: A. Emges Festschrift z. Rudolf Stammlers 80. Geburtstag. Berlin 1936.
Wegner, Arthur, Geschichte des Völkerrechts. 1936.
Whitton, John B., La Neutralité et la Société des Nations. In: Recueil des Cours 1927. II. Tome 17 de la Collection.

Zeitschriften.

American Journal of International Law, July 1915 (Special Supplement).
Conférence Générale sur la Sécurité Collective, Londres in S. d. N. Coopération Intellectuelle, Nr 53/54, S. 217—296.
Deuxième Conférence Internationale de la Paix. Actes et Documents. Tome III. La Haye 1907.
Manchester Guardian Weekly. Ausgabe vom 14. II. 1936 u. 21. II. 36.
Schweizer Bundesblatt Nr. 35, S. 541. Bern, den 3. September 1919.
Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung, betreffend die Frage des Beitrittes der Schweiz zum Völkerbund (vom 4. August 1919).
Die 27 Punkte des Präsidenten Wilson.
Materialien zum Kriegsächtungspakt, Berlin Reichsdruckerei 1928.

Lebenslauf.

Ich, Bernhard Otto Martin Horn, wurde am 5. 7. 1911 in Leipzig als Sohn des Kaufmanns Albert Horn, geboren. Meine Schulzeit verbrachte ich in Naumburg auf der „Staatlichen Bildungsanstalt". Während meiner Studienzeit in Innsbruck, Kiel, Berlin und Halle beschäftigte ich mich außer dem reinen Fachstudium besonders mit Geschichte und Sprachen. Aus diesem Grunde unternahm ich zur Vervollständigung meiner Sprachkenntnisse mehrere Studienreisen ins Ausland, unter anderem auch nach Oxford. Dort wurde mein Interesse besonders auf das Gebiet des Völkerrecht gelenkt. In Berlin und Halle setzte ich diese Studien fort. Ich hörte bei Prof. Bruns und später bei einem seiner Schüler, Herrn Prof. Dr. Wegner, der mir auch die Anregung zu vorliegender Arbeit gab.